# Las inundaciones de 1959 y su impacto sobre el Sistema Político uruguayo

## Tesis de Maestría

**Autor: Jorge Pablo Brugnoni**

**Tutor: Prof. José Rilla Manta**

*Enero de 2016*

**Instituto de Ciencia Política**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Universidad de la República**

## Contenido

"*Llueve, llueve y llueve, como si a la naturaleza se le hubiera atascado la púa de la imaginación y se hubiera quedado repitiendo ese surco de su grabación celestial. Llueve, llueve, llueve, desde ayer, desde anteayer, desde la semana pasada, desde el mes pasado… Llueve desde que éramos chiquitos… Llueve desde el origen de un lejano recuerdo de sol, desde una ancestral primavera que se suspendió, de pronto, por mal tiempo. (…) No hay mucho que decir, la verdad, porque todo está por encima de nosotros mismos y no nos queda, siquiera, el remoto consuelo de cargarle la culpa al gobierno. Llueve… porque llueve, bueno*."

*Julio E. Suárez "Peloduro" sobre las Inundaciones de 1959* (Suárez 1969:52)

*"Para mí, fue la experiencia militar de más valor que tuve en mi vida, en el sentido de 'servir' que corresponde a las Fuerzas Armadas en el sentido de lo que es 'defensa nacional' (en este caso también defensa ante una situación de calamidad). Como experiencia humana, como experiencia de aplicación de conocimientos, de organización, fue el punto más alto de mi actividad".*

*Líber Seregni sobre las Inundaciones de 1959* (Barros-Lémez 1989:42)

*[Respecto a la clasificación de la selección uruguaya de fútbol, dirigida por Omar Borrás, al Mundial de México '86] "Es la suerte de los colorados, del gobierno y de Borrás, que también es colorado, porque es nada más que suerte; es lo opuesto a nosotros, los blancos, llegamos al gobierno después de noventa años y empezó a llover tanto que no paró y se llevó por delante hasta la represa."*

*Wilson Ferreira Aldunate, según relato de Julio María Sanguinetti* (Sanguinetti 2012:300)

## 1. Introducción

Las inundaciones de 1959 permanecen en la memoria colectiva de los uruguayos, pero están ausentes de su historia. Los ecos siguen presentes como referencia cronológica en las narraciones populares, como fuente de anécdotas en los cuentos (a veces exagerados) de nuestros abuelos, o como legado oral entre generaciones que dan cuenta de improvisadas mudanzas, evacuaciones y otros sacrificios familiares, todo ello coloreado con la épica de la solidaridad y de la resistencia.

Pero mientras descansan en la memoria, la historia no parece aceptarlas más que como un hito de referencia en la línea de tiempo, simultáneo a la asunción del primer gobierno blanco luego de casi un siglo en el llano, a la muerte de Luis Alberto de Herrera, a la revolución cubana y, en términos estructurales, al inicio de la crisis económica, social y política que culminará en el colapso democrático de los setenta.

De acuerdo a esta visión, las inundaciones no son más que un limbo de generación espontánea, de origen exclusivamente natural, que inició y finalizó súbitamente; sus consecuencias, si bien reconocidas como graves, terminaron al volver las aguas a los cauces normales y culminar la inmediata rehabilitación. Se conciben, por tanto, como un lapsus histórico ajeno a los múltiples y complejos juegos de causas y consecuencias.

Esta omisión refiere, en parte, a una distracción de las ciencias sociales respecto a la relevancia heurística de los desastres (más adelante volveremos sobre el punto) pero también refiere a una negación cultural sobre las amenazas que acechan a nuestra penillanura suavemente ondulada.

Los riesgos naturales han sido invisibilizados en Uruguay. Por más de 100 años sentimos que estábamos a salvo de emergencias y desastres. Creíamos vivir en una burbuja protegida desde fuera por una naturaleza benévola y desde dentro por una sociedad integrada y próspera.

El imaginario del "Uruguay sin riesgos" se conformó durante la segunda mitad del siglo diecinueve y primera del veinte. En las décadas previas se asumía que la naturaleza dominaba al hombre. José Pedro Barrán esboza los principales rasgos de esa sociedad anterior al disciplinamiento: "El Uruguay de 1800 a 1860 no tenía casi puentes, ni un solo kilómetro de vías férreas, los ríos separaban las regiones en el invierno durante meses (…) La noche era invencible. (…) El calor y el frío eran ingobernables (…) El frío era el estado natural de todos los habitantes entre mayo y setiembre y por eso deseaban tanto "el veranillo de San Juan". (…) La

naturaleza era agresiva con el hombre. Los ríos no se podían vadear sino en puntos determinados y sus saltos y corrientes no habían sido disciplinados. Las ciénagas, los esteros y los bosques abundaban. (…) Los perros cimarrones volvían difíciles los desplazamientos del hombre y azarosa la vida del ganado menor" (Barrán 1993:17-18).

Pero durante la modernización los uruguayos invisibilizamos a la naturaleza y sus riesgos: "Pero no sólo se transformó la relación del hombre con la sociedad, también cambió la relación del hombre con sus sentidos. (…) El entorno olfativo, visual y auditivo del hombre 'civilizado' no era contrastante y variado, no llamaba al ejercicio necesario y gozoso de todos los sentidos. (…) Es que la 'civilización' volvió inútiles casi, el olfato, la audición del silencio y la percepción de la gama infinita de los tonos y colores (…) Los uruguayos comunes ya no tenían que estar alertas; su vida no dependía de la percepción inmediata del peligro en el matorral, sino de la reflexión requerida por el disciplinamiento de las pulsiones" (Barrán 1998:17).

Desaparecido en el imaginario colectivo el riesgo exógeno, la fuente de los peligros se trasladó a la propia sociedad. En otro trabajo, Barrán nos brinda un ejemplo concreto de este deslizamiento, cuando las causas de las epidemias pasaron de percibirse en el entorno físico a ubicarse en la estructura social: "En 1885 y 1857, el Consejo de Higiene Pública, ante la epidemia de fiebre amarilla, resolvió purificar el aire prendiendo fogatas, cegando todos los pantanos que se hallaban en las calles de Montevideo y eliminando los 'charcos de orines y de inmundicias'. El público, en el mismo orden de ideas, atribuyó la epidemia de 1857 a las emanaciones de dos instalaciones recién inauguradas: la Usina del Gas y la red cloacal. En otras oportunidades culpó a las 'miasmas' y olores de la industria saladeril instalada en el Pantanoso y el Cerro.

En el siglo XX la explicación del contagio varió radicalmente. La sociedad, ahora estratificada y cuestionada, tuvo otros miedos. El foco pestilencial ya no es el pantano o la novedad técnica, lo es el pobre. La ciencia médica lo señala por su suciedad y el hacinamiento miserable en que vive; la clase alta, porque le tiene miedo y asco" (Barrán 1994:143).

La extraordinaria fe en la capacidad civilizatoria atribuía estos riesgos a una modernización aún insuficiente, y confiaba al natural progreso de la sociedad su eliminación. Esta mirada ausente sobre el entorno físico y sus riesgos asociados marcó todo el siglo XX y permanece, en parte, hasta nuestros días. Quizás esto explique que los eventos extremos, naturales o antrópicos, se recluyan en la memoria y no formen parte de la narrativa histórica, como cuentas sin rosario, anécdotas sin contexto.

En América Latina, hasta la década de los noventa predominó una concepción fatalista del desastre, en tanto designio natural o mágico que reducía el rol humano a la espera resignada del arbitrio natural y, en todo caso, a formas trascendentes de prevención, como la "abogacía telúrica" (Palacios 2014). En los últimos años, se promueve la consigna de que "los desastres no son naturales", entendiendo que los fenómenos naturales sólo se transforman en desastres, es decir, sólo tienen efectos negativos extremos, en tanto exista una situación previa de exposición y vulnerabilidad, que está dada por el desarrollo social, especialmente al nivel local. Este debate tiene un fuerte contenido normativo, porque pretende ser un llamado a la acción política y la cooperación internacional para gestionar en forma integral los riesgos como un componente fundamental en la discusión sobre los modelos de desarrollo[1].

Pero los uruguayos, seculares frente a dios y también frente a la naturaleza, invisibilizamos el entorno natural y sus riesgos. Por tanto, ni rogamos ni pretendimos asumir el control del entorno físico y sus manifestaciones extremas, simplemente olvidamos su existencia.

Sin duda, esta percepción no es solo una "ficción cultural", sino que se apoya en nuestra situación relativa dentro de un continente de alto riesgo de desastres. Si bien los estudios globales sobre la incidencia de los eventos extremos adolecen de múltiples problemas metodológicos y, especialmente, de disponibilidad de información confiable, no parecen quedar dudas que, en términos comparados, Uruguay es un país de riesgo de desastres bajo.

Pero esta afirmación debe ser matizada. Si consideramos los riesgos intensivos, es decir, "el riesgo asociado con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos relativos a las amenazas existentes, los cuales pueden conducir al surgimiento de impactos potencialmente catastróficos de desastres que incluirían una gran cantidad de muertes y la pérdida de bienes" (UNISDR 2009), efectivamente los niveles son muy bajos: no registramos casos catastróficos y no se ubica ningún riesgo intensivo dentro de los escenarios probabilísticos[2].

Por el contrario, si consideramos los riesgos extensivos, es decir, "el riesgo generalizado que se relaciona con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes

[1] Los primeros trabajos que insistieron sobre este tema los planteó desde 1992 la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (Maskrey 1993).

[2] Esta afirmación requiere dos comentarios: i) Por su porcentaje de morbi-mortalidad respecto a la población total, las epidemias de cólera y fiebre amarilla de mediados del siglo XIX pueden relativizar la afirmación de que no se han registrado eventos catastróficos en el país y, ii) las características de los nuevos riesgos globales, especialmente su "deslocalización", sugieren que el escenario de los riesgos intensivos es el mundo en su conjunto, por lo que Uruguay también estaría expuesto a ellos; ver Ulrich Beck (2010).

con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres" (UNISDR 2009) encontramos afectaciones significativas y recurrentes. A modo de ejemplo, se estima que en Uruguay hoy se asientan en zonas inundables (es decir, lugares donde hay una probabilidad mayor al 1% de inundación en un año dado) al menos 23.000 viviendas, en las que habitan más de 71.000 personas (Rosa y otros 2015). A partir de datos preliminares del Sistema Nacional de Emergencias se constata que, en promedio, entre 1983 y 2013 más de 5.300 personas al año debieron salir transitoriamente de sus hogares por inundación. En esos 31 años se verifica una situación altamente ilustrativa: a excepción de 1987, si en un año no se registra un acumulado mayor a 3000 personas fuera de sus hogares por inundaciones, se registran problemas graves de sequía (en algunos años se identificaron ambos fenómenos simultáneamente).[3]

En suma, si bien en Uruguay existe un bajo nivel relativo de riesgo de desastres, los riesgos extensivos son significativos, y parece predominar un sesgo hacia su invisibilización. Esta característica, en tanto componente cultural, permea distintos niveles y manifestaciones de nuestra vida social. Desde la literatura, ya se había señalado esta omisión: con motivo de las inundaciones de 1959, Dionisio Trillo Pays se lamentaba, en un singular artículo publicado en la Revista de Literatura ASIR, de la escasa sensibilidad de los escritores nacionales respecto a las catástrofes (entendidas en un sentido muy amplio). Aludiendo a una dramática sequía de dos décadas antes, señalaba que la única excepción a esa omisión literaria  era una novela del escritor Eliseo Salvador Porta, pero su insuficiente abordaje delataba, ella también, invisibilidades culturales: "el personaje total debió ser la seca, la tremenda catástrofe abatida sobre el país (…) Esos verdaderos elementos constituyentes de la unidad dramática, sedimentados y experimentados en el pausado proceso de la seca y de la honda crisis consecuente y que el novelista debió llevarlos al nivel de la conciencia y mostrarlos como elementos integradores de vida y cultura, y que en cambio fueron 'ausentados' por un preconcepto extraliterario que obsede (¿excede? N. del A.) al autor, son los que trasuntan la deficitaria energética del carácter nacional.

Pero no nos extrañe que la valiente novelística realista –aunque solitaria- no logre aprehender los auténticos elementos de la evasiva realidad que, sin embargo, la acucian, la verdad es que estamos enloquecidos con la catástrofe que ha sobrevenido a las recientes lluvias e inundaciones como si jamás hubiéramos sufrido los azotes de la naturaleza y, mientras tanto, subsisten todavía los daños de la catástrofe de la seca de hace veinte años" (Trillo 1959).

---

[3] Análisis sobre la base de datos del SINAE, aún en construcción, que releva información de archivo de la institución y notas de prensa.

Con el objetivo general de contribuir al estudio sistemático de este aspecto olvidado de nuestra historia, la presente investigación pretende iniciar una línea de indagación sobre las emergencias y desastres en Uruguay, con la convicción de que las causas y consecuencias de los eventos adversos, naturales o antrópicos, pueden iluminar algunos viejos problemas con nuevas e interesantes posibilidades analíticas.

El interés se ubica en las inundaciones de 1959, y específicamente en la forma como el sistema político procesó las demandas durante ese desastre y cuáles fueron los reajustes posteriores.

En primer término, se presenta una descripción detallada del evento, y se describen sus principales impactos directos. En segundo lugar, se consideran algunos elementos conceptuales con los que, a su continuación, se estudiarán las formas en que el sistema político dio cuenta de las súbitas demandas y logró una provisoria estabilización dentro de un proceso político de largo plazo que comenzaba a mostrar indicios de inestabilidad estructural. Por último se estudia la fase de adaptación post-desastre del sistema político, que nos remite a la discusión sobre las consecuencias políticas de las inundaciones.

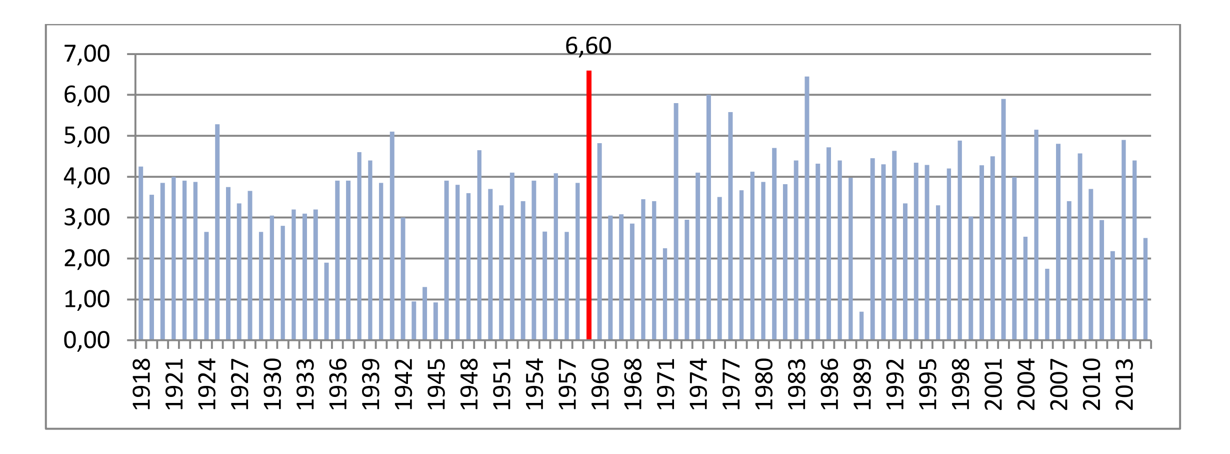
## 2. Las "inundaciones de abril"



La primera pregunta que debemos responder refiere a las dimensiones del evento. Respecto a ello, podemos afirmar que las inundaciones de 1959 constituyen las mayores crecidas de las que se tenga registro en la historia del país.

En la ciudad de Río Branco el Río Yaguarón alcanzó en 1959 los 6.6 m, su máximo histórico hasta hoy. Como referencia, podemos notar que el segundo mayor nivel se registró en 1984, con 6.45 m.

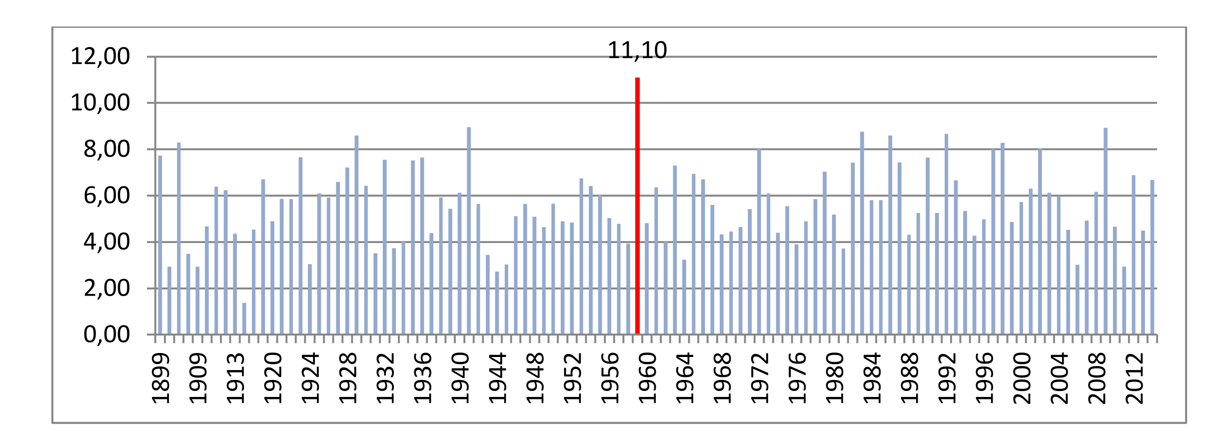
*Crecida mayor anual en Río Yaguarón, Ciudad de Rio Branco (cero de escala +0.79 m Wharton)*




Fuente: Servicios Hidrológicos de la Dirección Nacional de Aguas

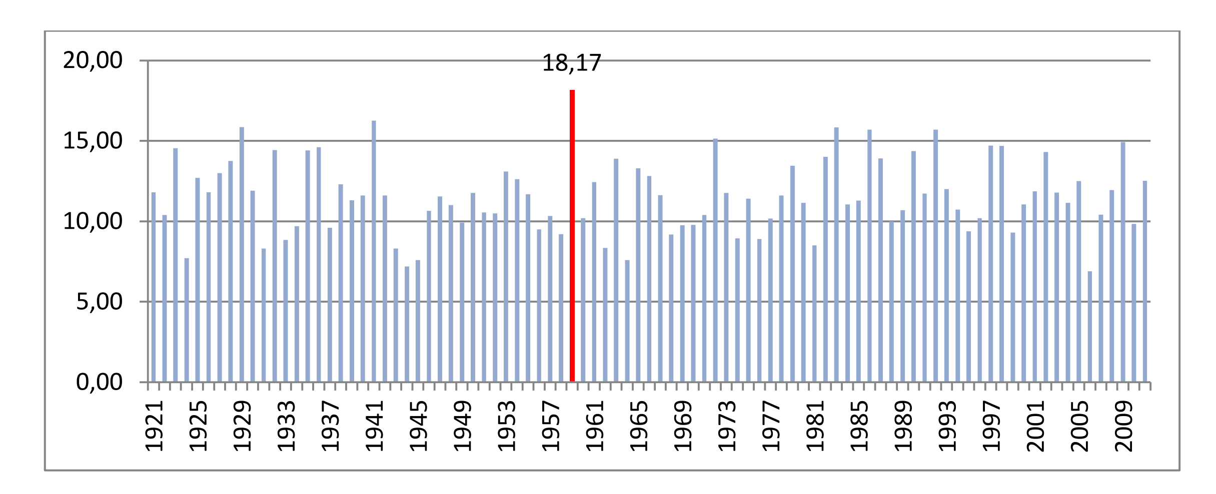
Tanto en Salto como en Paysandú, en 1959 también se alcanzaron las alturas máximas en la historia desde que se tiene información. En comparación con los máximos de otros años, la diferencia es significativa. La segunda mayor crecida en Paysandú se registró en 1941, con 8.95 m, es decir 2.15 m por debajo del registro de 1959. En la ciudad de Salto, también el segundo mayor registro se dio en 1941, alcanzando los 16.25 m, es decir 1.92 m más bajo que en 1959. Vale aclarar que la proliferación de represas en la cuenca media y alta del Río Uruguay, incluida especialmente (desde 1979) la represa binacional de Salto Grande, afecta la altura del río en ambas ciudades.

*Crecida mayor anual en Río Uruguay, Ciudad de Paysandú (cero de escala +1.02 m Wharton)*




Fuente: Servicios Hidrológicos de la Dirección Nacional de Aguas

*Crecida mayor anual en Río Uruguay, Ciudad de Salto (cero de escala +2.01 m Wharton)*




Fuente: Servicios Hidrológicos de la Dirección Nacional de Aguas

Más allá de las series históricas registradas, la magnitud del evento está marcada también por íconos urbanos, referencias materiales que constituyen la memoria colectiva. Este es el caso, por ejemplo, de Mercedes, como se señala en un reciente recorte de prensa: "las mediciones de la altura alcanzada por el río establecen que [la de 1959] ha sido la mayor creciente registrada, alcanzando los 10 metros 45 cm sobre el nivel normal, lo que se refleja en la columna de hormigón enclavada en la intersección de la calle Tomás Gomensoro y la Avenida Asencio, donde se ha ido marcando las mayores alturas alcanzada por el Río Negro, durante las numerosas crecientes que cada tanto invaden con sus aguas el paseo costanero y zonas bajas

de la ciudad"[4]. Más adelante veremos en detalle la situación del Río Negro durante la crecida de 1959, cuando recordemos los momentos críticos vividos en la represa Rincón del Bonete.

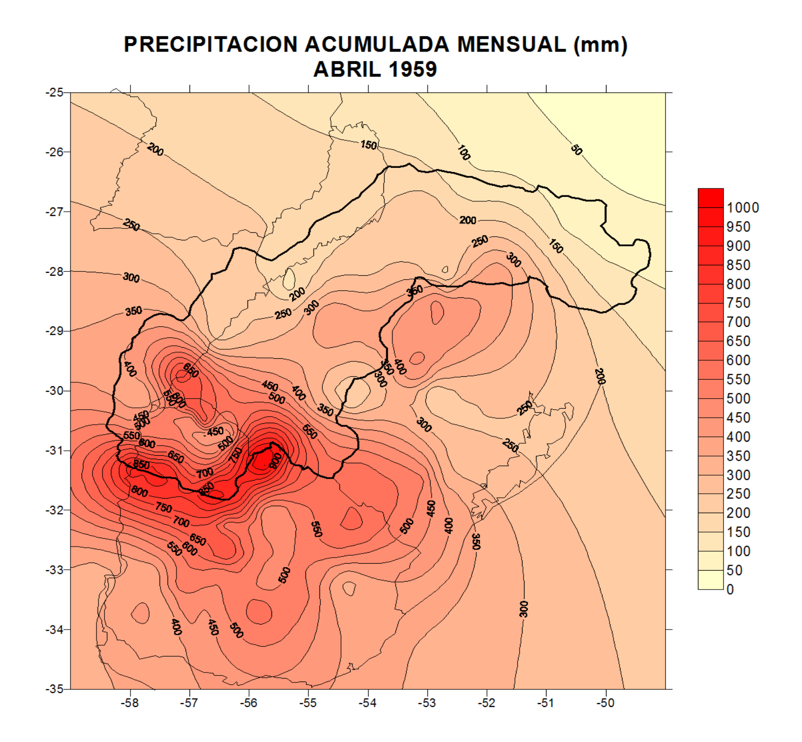
Respecto al inicio y duración del evento, la memoria suele ser difusa, pero se acota la temporalidad de las inundaciones a un período específico: abril de 1959. Es recurrente la pretensión de dar una fecha concreta al inicio de las precipitaciones. Pero no comenzaron ni el 27 de marzo (Otero 1999) ni el 3 de abril (Umpierrez 2013)[5], de hecho, no es posible identificar un día de inicio y otro de finalización: las lluvias intensas, por encima de los promedios históricos, habían comenzado en noviembre de 1958[6] y, si bien más cerca del volumen normal, continuaron siendo elevadas más allá de abril; así también, por supuesto, sus principales consecuencias: el desabastecimiento, los pasos cortados y las restricciones eléctricas.

A principios de abril los suelos estaban saturados en gran parte del territorio uruguayo, y especialmente en la cuenca del Río Negro, donde los coeficientes de escurrimiento eran aacercanos a la unidad (Salles y Val, s.f.), es decir, estaban dadas las condiciones para que gran parte del agua precipitada en el área de la cuenca terminase en el cauce del río. En ese contexto, se registraron las históricas lluvias de abril, que se muestran en el siguiente mapa (cuyo principal valor radica en que tiene en cuenta los registros de estaciones pluviométricas de Uruguay, Brasil y Argentina, en tanto los aportes hídricos que generan una inundación provienen de toda la cuenca). Se aprecia con claridad la intensidad de las precipitaciones en la zona norte del territorio uruguayo.

[4] Arias, Alfonso (6 de agosto de 2015). Las inundaciones de 1959. Diario Crónicas, Mercedes.

[5] También refiere esta fecha Yvette Trochón (2011).

[6] Desde diciembre de 1958, las precipitaciones acumuladas estuvieron por encima de los promedios históricos, dando un significativo salto entre el 7 y el 15 de abril de 1959, con dos eventos de precipitación extremadamente severos. Ver, entre otros, a Battione (1962).




*Elaborado gentilmente por el Meteorólogo Mario Bidegain - INUMET*

Durante los primeros días de abril, fuertes lluvias caían en Río Grande del Sur y Santa Catalina, afectando parcialmente la zona norte de Uruguay. El resto del país, cubierto por un sistema de alta presión, disfrutaba de una situación meteorológica estable. En los diarios montevideanos, las primeras noticias sobre las inundaciones aparecieron el 8 de abril de 1959. Ese día se informaba que la crecida del Río Cuareim había cortado las comunicaciones telefónicas en Artigas y exigido la evacuación de 2000 personas; el Río Tacuarembó cortaba la ruta entre Tacuarembó y Rivera.

En ese momento, cuando la emergencia recién asomaba, se inició un diluvio de 72 horas, especialmente localizado en la cuenca del Rio Negro. Las lluvias acumuladas durante los días 8, 9 y 10 de abril en la estación pluviométrica de Tacuarembó Chico alcanzaron los 444 mm (Battione 1962).

El 10 de abril se enviaron desde Montevideo carpas, frazadas, alimentos, víveres y medicamentos. La inundación avanzaba en los departamentos del Norte y Centro: Artigas, Tacuarembó, Rivera, Salto, Flores y Durazno.

Las crónicas de los periodistas enviados al norte del país ya recogían la combinación de dos sensaciones que permanecerá insistentemente durante todo el evento: el panorama de incertidumbre, angustia y desolación de los afectados y la energía solidaria de la sociedad uruguaya y los gobiernos extranjeros.

La Cruz Roja estaba desbordada liderando la coordinación de los aportes: “como testimonio de la sensibilidad de nuestro pueblo”. En esos primeros días, adquiere forma pública la convicción de que el país estaba frente a una emergencia excepcional. Las inundaciones se extendieron a los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, San José, Canelones, Tacuarembó y Durazno.

Después del diluvio del 8, 9 y 10 de abril, las lluvias amainaron, y algunos ríos comenzaron a disminuir gradualmente su nivel. Las autoridades confiaban en que la situación comenzaría a normalizarse, pero esa esperanza fue fugaz. Las precipitaciones continuaron y en pocos días, varias localidades quedaron aisladas y los evacuados se contaban por miles.

El 14 de abril, un fuerte temporal de viento y lluvia extendió las inundaciones a casi todo el territorio del país. Ese día, los eventos meteorológicos intensos impidieron el transporte de la ayuda. Los servicios básicos de luz y agua quedaron cortados en muchas ciudades, y se temía por carencias alimentarias en zonas aisladas rurales. La solidaridad continuaba y la Cruz Roja se manifestaba “abarrotada de mercaderías”.

El enviado especial del diario El Día publicó una crónica sobre la situación en Paysandú[7]: “En horas de la tarde de hoy continúa agravándose la situación de los barrios sanduceros afectados por las inundaciones. Las lluvias torrenciales continúan ininterrumpidamente. (…) Paysandú ha quedado aislada del resto de la República y lo mismo sucede con Salto y Artigas. Los ómnibus de ONDA han detenido el tránsito. No hay vuelos. Sólo las líneas ferroviarias de Paysandú con la capital permanecen más o menos en forma regular. También se hacen dificultosas las comunicaciones telefónicas y el telégrafo funciona en una forma sumamente irregular. (…)

No hay pánico en la ciudad. Los sanduceros sólo optan por abandonar pacíficamente sus hogares en busca de otros terrenos más seguros. Cada vez son más frecuentes las caravanas de vehículos haciendo mudanzas. Algunos, más obstinados, permanecen en edificios que tienen tres y cuatro pisos.”

Mientras las inundaciones avanzaban en extensión, una nueva amenaza modificó el cariz de la emergencia: el embalse de Rincón del Bonete en el Río Negro había alcanzado una altura que ponía en riesgo estructural a la represa; comenzó a plantearse la posibilidad de que la obra no soporte la presión de las aguas y colapse, lo que generaría una inundación catastrófica.

[7] Las inundaciones de 1959. Sus efectos en Paysandú (sin fechar). Diario El Día. Enviado Especial. Citado por Vieira (1969).

El Juez de Paz de Paso de los Toros de ese momento, lo revivió años después: "¿Resistirá el dique? Esa era la pregunta que estaba en todos los labios, aun en aquellos que querían hacer primar la razón y argumentaban que la represa estaba muy bien calculada y construida, pero en el fondo la interrogante surgía. Muchas familias por precaución se ausentaron.

Los rumores de toda clase habían ganado la calle. Se decía que mientras que en todo el país los ríos y arroyos estaban desbordados, el río Negro, aguas abajo de Rincón del Bonete, estaba en su nivel más bajo porque se estaba conteniendo el agua parar evitar un desastre en la presa en construcción de Baygorria. Otro, que se podría tomar una resolución extrema en Rincón del Bonete sin dar aviso a Paso de los Toros, lo que provocaría una inundación en toda la ciudad" (Armúa 1981:288).

En ese clima de incertidumbre, el 15 de abril Poder Ejecutivo aprobó Medidas Prontas de Seguridad, es decir, declaró el estado de excepción justificado por las inundaciones "que han puesto en trance de grave riesgo a sectores importantes de su población, desalojados de sus viviendas por las aguas; desprovistos de recursos o aislados en imposibilidad de comunicación con centros de auxilio" que "ha creado un estado colectivo de alarma ante tan serio peligro para la vida, el patrimonio y la seguridad (…) y (…) puede agravar la realidad existente, provocando desórdenes sociales o favoreciendo la comisión de abusos o delitos"[8]

El Ministerio de Defensa Nacional centralizó el trabajo de respuesta, con el objetivo de "asegurar alimentación, vivienda, medicamentos, asistencia médica, transporte (…) así como la preservación del orden público, económico y social". Para ello, constituyó el Estado Mayor Interministerial, con la "finalidad de auxiliar al suscrito (MDN) en la dirección de las operaciones previstas para las FF.AA. y una mayor cooperación y coordinación de los Ministerios y demás entidades nacionales en la emergencia"[9].

Las Fuerzas Armadas tomaron el control directo de las acciones de respuesta, y fue un militar retirado, el General (r) Oscar Gestido, quien asumió la presidencia de la Comisión Nacional para Damnificados, ámbito creado por Resolución del Consejo Nacional de Gobierno en el marco de las Medidas Prontas de Seguridad con el objetivo de centralizar las ayudas y canalizarlas hacia las personas afectadas. De esta manera, la recepción y distribución de las donaciones pasó a estar formalmente monopolizada por la Comisión recién creada.

[8] "Diario Oficial", 24 de abril de 1959 (Comando General del Ejército 1999).

[9] Boletín del MDN 4667, Resolución MDN 658 para el cese del EMI, 24 de junio de 1959, (Comando General del Ejército 1999).

En ese estado de excepción política, las lluvias continuaron. En la madrugada del 16 de abril se desató una fuerte tormenta en el Sur del país. En Montevideo se registraron vientos sostenidos que alcanzaron los 140 km/h; varias zonas de la capital quedaron inundadas, especialmente por la crecida del arroyo Miguelete; se produce la muerte de una persona y hay un lesionado grave.

Las Medidas Prontas de Seguridad son aprobadas el 17 de abril por la Asamblea General. La resistencia estructural de la represa de Rincón del Bonete seguía siendo el principal motivo de preocupación. Apocalípticos rumores comenzaron a ganar las calles. El proyecto original del ingeniero alemán Ludin, realizado con base en las limitadas series históricas disponibles (de 1909 a 1932), preveía una creciente máxima de 9.000 metros cúbicos por segundo, con un período de recurrencia estimada de mil años; dicho en otros términos, de acuerdo al estudio sobre el que se hicieron los cálculos para la construcción de la represa se esperaba que cada diez siglos se verifique una creciente de 9000 m3/seg. Menos de quince años después de su inauguración, en abril de 1959, el caudal alcanzaría entre los 16.800 m3/seg. y los 18.000 m3/seg.: el doble del máximo previsto[10]. A pesar de este grave problema de cálculo, los técnicos confiaban en la fortaleza de la obra. Pero su opinión no fue tenida en cuenta, y el 17 de abril se procedió a evacuar totalmente la ciudad de Paso de los Toros.

La anécdota sobre esta decisión fue recogida en múltiples documentos. El general Enrique Magnani y el coronel Líber Seregni sobrevolaron la zona y comprobaron la magnitud de la amenaza. Luego de ello, se reunieron con los técnicos de la represa. Así lo recordaba Seregni: "Tuvimos, en la tardecita, una reunión con los ingenieros para ver si ellos se comprometían a declarar 'la presa no va a romperse, no puede reventar'. 'Ustedes se comprometen, firmen un documento', les dijimos. Me acuerdo que fue una cosa de mucha tensión; nos pidieron un cuarto intermedio. Estuvieron reunidos como media hora, y finalmente, con toda la seguridad técnica que tenían, desde el punto de vista documental no quisieron responsabilizarse.

Como no quisieron responsabilizarse, conversamos con el General Magnani. Había un temor de que eso podía pasar; incluso no estaba muy claro qué magnitud podría tener la ola y qué arrastre; seguía creciendo el agua, y ya la situación era insostenible. Ahí mismo se decidió plantear la evacuación de Paso de los Toros. El General Magnani habló por teléfono desde la misma RIONE." (Barros-Lémez 1989:34)

[10] La primera cifra es dada por Gruner y Asociado (1960); la segunda cifra es del informe del ingeniero Carlos Giavi (UTE 1959).

Debemos notar que este hecho, si bien suele ser recordado como un ejemplo de decisión ejecutiva y acertada, es cuestionable respecto al método utilizado: haberles solicitado a los técnicos que operaban la represa que garanticen por medio de un compromiso escrito que no existía ningún riesgo de rotura fue un procedimiento inadecuado para decidir la evacuación. La presión de las aguas era enorme y los técnicos no podían dar un nivel de certeza absoluto, como el pretendido por Magnani y Seregni, de que “la presa no va a romperse, no puede reventar”. Dadas las circunstancias, no se podía transferir la responsabilidad de tamaña situación a los técnicos que se encontraban en el lugar, que no eran los proyectistas sino los operadores, exigiéndoles una garantía absoluta y la asunción de cualquier eventual consecuencia.

Pero, más allá de la adecuación del procedimiento para adoptar esa decisión (que con la distancia del tiempo igualmente resulta sensata) se procedió a evacuar la ciudad en forma inmediata. Por altoparlantes y radios se ordenó la salida de todos los pobladores, que sólo podían llevar un bolso con lo mínimo indispensable. La experiencia es un recuerdo imborrable para quienes la vivieron: “Y llega la noche del día 17 de abril de 1959, fecha inolvidable para Paso de los Toros, cuando a las 21 horas, el Gral. Magnani, que había realizado una visita a Rincón del Bonete, informó en la sede del Comando de la Región Militar N° 3 a las autoridades locales y principales vecinos, que la ciudad, a partir de esa misma noche, sería evacuada totalmente. La noticia llevada por los altavoces y por las radios de Montevideo que desde la Inspección General del Ejército transmitían, llegó en un instante a cada casa, y cuando asomó la luz del sol de la mañana del día 18, cuatro quintas partes de los habitantes ya habían abandonado la ciudad. Durante toda la noche, por la Ruta 5 hacia el norte y hacia el sur, en forma especial en la primera dirección, se observó la larga caravana de los que se evacuaban por sus propios medios, muchos a pie, llevando lo imprescindible y acampando donde pudieran. Se improvisaron carpas con sábanas o frazadas atadas a la parte superior de los alambrados. Las estancias ubicadas más allá de Vialidad, que era el límite de la evacuación, se colmaron de refugiados, lo mismo que los pueblitos vecinos de Peralta y Achar, que en un día, vieron triplicada su población” (Armúa 1981:289).

El General Magnani, el Coronel Seregni y el Batallón de Ingenieros N°3 se instalaron en Estación Chamberlain, donde se albergaron 2000 personas en vagones y carpas. Otros tantos se quedaron en zonas cercanas. Los trenes partían hacia Montevideo con miles de personas. Muchas de ellas, descendían en estaciones intermedias, recibiendo alojo por parte de familias solidarias. “En los tres convoyes ferroviarios que partieron el 18 de abril hacia Montevideo, se embarcaron casi cinco mil personas, de las cuales llegaron a la capital, aproximadamente tres

mil, dado que las restantes se fueron quedando en los pueblos y ciudades, accediendo al gesto humano y solidario de sus habitantes" (Armúa 1981:292).

Al día siguiente de haber dado la orden, se completó la evacuación de la zona de riesgo de la represa: las estimaciones coinciden en que 10.000 personas salieron de Paso de los Toros y 2.000 de las zonas aledañas.

Para descomprimir el inmenso embalse acumulado los técnicos planificaron una explosión (que finalmente fueron dos) en un terraplén lateral que permitió aumentar el volumen de agua drenada y disminuir la presión sobre el dique. La "Operación Terraplén" instaló un comando con jurisdicción cedida en convenio por la Intendencia de Tacuarembó sobre la ciudad de Paso de los Toros (Leites 2009).

En un informe emitido el 20 de abril, el Estado Mayor Interministerial señalaba que en todo el país se habían evacuado unas 40.000 personas, algunas de las cuales ya se encontraban nuevamente en sus hogares. Las Fuerzas Armadas mantenían el control de la operación. En los diarios de todo el país se informaba de muchas personas desaparecidas y se publicaban listas de desplazados con ubicación desconocida. Se realizaban incautaciones y clausuras de comercios por especulaciones y acopio de productos de primera necesidad.

El 22 de abril el Parlamento aprobó la Ley 12.602 denominada "Empréstito Patriótico 1959" que autorizaba al Poder Ejecutivo a ampliar hasta $ 50:000.000 el límite de $ 40:000.000 establecido por Ley de 1952, y a emitir una Deuda Pública Interna por $ 25:000.000. Estos fondos debían ser destinados a obras de socorro y recuperación, por gastos ya efectuados y nuevas erogaciones, correspondiendo el 70% al Poder Ejecutivo y el 30% a los Gobiernos Departamentales afectados.

El embalse de Rincón del Bonete alcanzó los 85 m, su máxima altura, el 23 de abril; ese día, al otro lado de la represa, el Río Negro llegó a su máximo de 67,9 m, casi siete metros por encima del piso de los generadores (Salles y Val s.f.)

Las aguas avanzaban y también la ansiedad de las autoridades al mando. Las Fuerzas Armadas habían preparado los planes de una eventual evacuación de Mercedes, que incluían el transporte de la población a Montevideo, Colonia y San José (Otero 1999); el 23 de abril, en forma unilateral, los militares procedieron a evacuar Villa Soriano. El Presidente del Concejo

Departamental declaró que la acción fue dispuesta únicamente por el Comando Militar con "desconocimiento total a la autoridad civil de este departamento."[11]

El 24 de abril el abastecimiento de los evacuados en todo el país se mantenía en niveles aceptables. La situación comenzaba estabilizarse. El 27 de abril, doce días después de declaradas las Medidas Prontas de Seguridad, las aguas comenzaron a bajar, y un importante número de evacuados inició el ansiado retorno.

El 3 de mayo, llegó Fidel Castro a Uruguay, y fue noticia excluyente de las portadas. Aún era incierto el devenir de la revolución cubana, y las crónicas periodísticas se confundían entre la admiración y la desconfianza. Al día siguiente de su arribo, el líder revolucionario visitó las zonas afectadas, donde eludió los protocolos y remarcó su condición popular: "Cuando se invitó a Fidel con la comida y la bebida en Chamberlain, un alto jefe militar le señaló que sería un almuerzo precario sin muchas comodidades, porque las circunstancias de la localidad no permiten otra cosa. -¿Usted me toma por un aristócrata? –contestó Castro. –No quiero mucha servilleta ni mucho mantel."[12]

Pocos días después, el Jefe del Estado Mayor del Ejército, General Oscar Magnani, informó al Consejo Nacional de Gobierno sobre la situación de Paso de los Toros: el riesgo había cesado y era posible iniciar el proceso de retorno.

El 7 de mayo regresaron en tren 993 personas, recogidas desde Montevideo y las sucesivas estaciones, a un Paso de los Toros anegado y destruido: "Veinte días después se inició el regreso. El panorama que hallaron los obligados viajeros era desolador; el olor nauseabundo del sedimento dejado por las aguas; casas y muebles destrozados o desaparecidos. Hubo familias que al irse dejaron casa y mobiliario, y al regresar sólo encontraron los cimientos de lo que había sido su hogar" (Armúa 1981:293). Las notas periodísticas recogían el desaliento de quienes habían perdido todo, y cada vez se sembraban más dudas sobre la oportunidad del retorno, cuestionando una excesiva premura.

Desde un vagón del ejército, estruendosa música brasilera buscaba levantar la moral de las familias. El difícil trance quedó grabado en el recuerdo de Seregni: "Se dividió el pueblo en porciones y se llamó, por la prensa y las radios, a los pobladores para que fueran volviendo a sus hogares. Fue dramático. La noche en que regresaron los primeros pobladores, fue de los momentos más difíciles y tristes que pasé: ¡lo tengo tan presente!... Era de tardecita, la gente

---

[11] Editorial (30 de abril de 1959). Diario El Día de Mercedes, p1.

[12] En avión y en helicóptero Fidel realizó ayer una visita a las zonas afectadas (5 de mayo de 1959). Diario El País, p4.

iba a sus respectivas casas. Con el jeep acompañé a un muchacho que se había casado poco tiempo atrás. Su casa había sido tomada por el agua hasta el techo. Abrió la puerta de la calle –la gente que no ha visto, no sabe lo que es una inundación, no imagina cómo deja las cosas-: los muebles se habían descuajeringado todos, entre medio de sábanas y frazadas, y todo impregnado de un fango que arrastran las aguas, con un olor bastante desagradable. El muchacho se paró en la puerta y empezó a llorar. Después me empezó a recriminar que no se le hubiera dejado sacar las cosas, que los muebles de su hogar los había puesto una semana antes de tener que irse. Esos son choques emocionales importantes. Porque después en la historia queda: 'Total, se evacuó, y no hubo ola que arrasara. Se podría haber sacado…' porque fue creciendo de a poco el agua" (Barros-Lémez 1989:42).

Mientras se realizaba el retorno a Paso de los Toros, la situación seguía mejorando en el resto del país, pero de forma gradual. Un detallado informe periodístico del 12 de mayo, elaborado a partir de información relevada en el territorio afectado, refería que permanecían personas evacuadas en varios departamentos, y describía un proceso de retorno y reconstrucción complejo, con múltiples debilidades y omisiones. Asimismo, pronosticaba, dada la magnitud de los daños, que el impacto negativo perduraría por años.[13]

El 23 de junio finalizaron las Medidas Prontas de Seguridad y al otro día, por resolución del Ministerio de Defensa Nacional, cesó el Estado Mayor Interministerial.

Las afectaciones continuaron varios meses más. En un informe diplomático del 30 de julio de 1959, se señalaba: "Las lluvias obstinadamente persistentes (hemos tenido 1419 mm desde el pasado diciembre de 1958 al 20 de julio de 1959, contra el promedio de los años cincuenta de 680 mm para la época) han interferido seriamente con la horticultura y la agricultura e impedido la reparación del muy destruido sistema de carreteras. Los vegetales, la leche y la manteca son escasos y caros y hay largas colas para la leche y papas en que la gente pobremente ataviada se para en medio de la humedad y el frío por horas. (…) El abastecimiento de energía eléctrica ha mejorado en algo y a partir de ahora los días más largos van a ayudar, pero las restricciones aún persisten. Todavía nadie ha logrado medir el efecto de las inundaciones y el consiguiente mal tiempo sobre la población ovina, o del fracaso del gobierno en obtener suficiente fenotacina para los corderos al principio de temporada." [14]

[13] Las inundaciones. Informe sobre la catástrofe (12 de mayo de 1959). Diario El País, p6.
[14] N° 1137. M.H. Henderson, Embajador Británico, a H.A.A. Hankey, del Foreign Office, comenta la situación política y sus repercusiones económicas, Montevideo, 30 de julio de 1959. En Nahum (2000 A).

## 3. Evaluación del impacto directo de las inundaciones

Las inundaciones generaron múltiples impactos. Respecto al número de personas evacuadas (definidas como tales las personas que debieron salir de sus hogares debido a la afectación de sus viviendas por las aguas; tal como era el uso común del término en ese momento) se menciona que fueron más de 40.000, a partir de datos de la Comisión para los Damnificados; algunos informes periodísticos de la época elevan ese número a más de 50.000.

Cuando la prensa informa de algunos accidentes y fallecimientos, resulta difícil realizar la atribución, es decir, establecer si efectivamente cada uno de ellos tiene como causa definitoria las inundaciones. Sin embargo, está claro que los casos reportados son muy pocos, por lo que podemos afirmar que las inundaciones no tuvieron una afectación directa significativa sobre la morbi-mortalidad de las personas, más allá de haber elevado el riesgo de accidentes. En ese mismo sentido, no se informó de brotes epidémicos asociados con el evento.

Los gastos incurridos en la fase de respuesta no fueron estimados, pero la dimensión de las acciones desplegadas en gran parte del territorio, así como el valor de los empréstitos utilizados y de las donaciones recibidas, sugieren cifras importantes, cuyo cálculo requeriría una investigación específica.

La represa Rincón del Bonete resistió los efectos de la inundación sin daños estructurales de importancia, pero la central de generación se vio gravemente afectada; se estimó una pérdida de 2.000.000 de pesos por mes por la falta de generación. Los alternadores de la Sala de Máquinas de Rincón del Bonete volvieron a entrar en servicio recién al año siguiente, entre marzo y junio de 1960. Las restricciones de energía fueron una constante hasta ese momento, deteriorando la calidad de vida de la población y disminuyendo las capacidades productivas. La represa de Baygorria, que se encontraban en plena construcción, sufrió daños de poca importancia. El retraso ocasionado por las crecidas a las obras se estimó en dos meses (Gruner y Asociado 1960).

Respecto a la recuperación, y de acuerdo a un informe preliminar del Censo Nacional de las viviendas damnificadas por las inundaciones, realizado en el marco de la Comisión Nacional para los Damnificados, Juan Pablo Terra (1962) señaló que las viviendas afectadas por las inundaciones superaron las 9000. “En cuanto al total de los daños, cabe señalar que numéricamente, si bien muy importantes, no son tan voluminosos como pudo pensarse por la naturaleza de los bienes afectados”. Como era de esperar, los principales daños ocurrieron en las localidades cercanas a los ríos desbordados. En una somera mención, plantea que en el

departamento de Paysandú fueron afectadas 2000 viviendas (1800 de ellas en la capital), en Tacuarembó 1650 (1000 en Paso de los Toros y 530 en la capital), en Salto 1160 (960 en la ciudad capital), en Artigas 670 (612 ubicadas en la ciudad de Artigas), 855 en Soriano (653 en Mercedes) y en el departamento de Durazno 785 (578 corresponden a la capital).

La dimensión de los daños en las viviendas fue variable, según la vulnerabilidad de la construcción y la exposición a las aguas: desde problemas leves al derrumbe total, incluso de casas sólidamente construidas.

Respecto a los bienes muebles, "los daños registrados fueron menores de lo que pudo suponerse a primera vista", esto se debió a dos factores: i) el ascenso gradual de las aguas, que permitió retirar sin daños gran parte de los bienes y, ii) la pobreza del ajuar doméstico. Exceptúa a Paso de los Toros, donde la orden de evacuación inmediata impidió el retiro de los bienes, y "el volumen de los daños resultó por lo tanto extraordinariamente considerable".

El artículo de Terra, a pesar de su brevedad, no solo permite dimensionar la afectación sufrida por las viviendas, sino también su verdadera implicancia social, más allá de la cuantificación económica y de los desafíos planteados para la reconstrucción: "Desde el punto de vista de la tasación de los daños sufridos, seguramente las cifras que arroje el Censo no van a ser muy abultadas; se tiene la impresión de que el volumen total de los daños tasados no superará la cifra de unos 10 millones de pesos. Esta cifra que parecería exigua, frente por ejemplo, a las pérdidas multimillonarias experimentadas por la producción agropecuaria, en realidad no es tan poco considerable como numéricamente parecería. En efecto, detrás de estos daños cuantitativamente no muy grandes hay daños muy graves desde el punto de vista humano y social. En primer lugar porque la distribución de tales daños recae en grupos cuya capacidad de recuperación económica es nula y en segundo lugar porque el costo de recuperación real no corresponde a la tasación que se ha hecho de los daños sufridos por las viviendas, ya que se ha hecho la tasación de lo que costaría reconstruir la vivienda a su estado anterior. Ahora bien, desde el punto de vista social y humano, ¿es posible reparar esas viviendas en el lugar mismo en que estaban localizadas y volverlas a la condición misma que tenían antes de las inundaciones que las han afectado? Esta solución es socialmente imposible."

Respecto a la afectación agropecuaria, cuando bajaron las aguas se comprobó que las pérdidas eran menores a las catastróficas predicciones que se expresaban durante el evento. Debemos considerar que estamos hablando de varios fenómenos asociados, cuya suma agregada de impactos dibuja el escenario final: precipitaciones torrenciales, inundaciones, falta de insolación, fuertes vientos y bajas temperaturas con elevado porcentaje de humedad. Es

necesario dimensionar el impacto combinado de todos estos factores sobre la producción agropecuaria, que implica pérdidas directas en sembradíos, silos y depósitos, y la pérdida de animales, así como una larga cadena de efectos indirectos que persisten en el tiempo. Esto determina las dificultades para dimensionar económicamente las consecuencias en el ámbito agropecuario.

De acuerdo a estimaciones de técnicos calificados, a consecuencia de las inundaciones y sólo por los impactos en el sector agrícola, se perdió entre el 10 y el 15% del ingreso nacional del año 1959. Respecto a la producción pecuaria, la producción bovina no tuvo afectaciones de importancia, pero sí fueron importantes las pérdidas en la lechería, por la persistente escasez de forraje; así también, el efecto fue adverso en la producción lanar, sea directamente por la mortandad de ovejas como por las enfermedades y plagas asociadas (Osaba 1962).

Respecto a la infraestructura vial, tampoco se dispone de datos precisos, pero la información de prensa señala una destrucción significativa, tal como lo señala el siguiente editorial de "El País": "El abandono de nuestras carreteras, su deplorable estado era un hecho notorio que se arrastraba, sin remedio, desde muchos años atrás de la administración batllista. Sobre este panorama desolador se abatieron las inundaciones, las tormentas, los fenómenos climáticos que han azotado en estas semanas a la República. No se necesita mucha imaginación para suponer en este instante a qué estado ha quedado reducida nuestra red vial. La situación obliga a un gran plan de recuperación de puentes, caminos y carreteras"[15]

[15] El plan reclamado (3 de mayo de 1959). Diario El País, p.3.

## 4. Los sistemas sociales y políticos frente a los desastres

En este apartado intentaremos trascender la narración de hechos, para buscar claves interpretativas en las perspectivas teóricas de la ciencia política. De esta manera, podremos "mirar a la distancia –de allí proviene teoría, de su raíz griega y latina que alude al teatro, en el que hay que observar las escenas con perspectiva visual-, de problematizar un objeto a la luz de otros abordajes, de preguntas más generales, de otras realidades geográficas, históricas; y esperar, sin que esta forma de decir las cosas suponga una estricta secuencia, que ese distanciamiento nos devuelva mejores herramientas para abordar el nuestro" (Rilla 2008:51). El estudio de un hecho excepcional en un país que presume ser él mismo, como tal y por sus cualidades sociales y naturales, una excepción, requiere un empeño teórico especial para eludir la trampa solipsista.

Existen escasas investigaciones, en su mayoría norteamericanas, que abordan la relación entre los desastres y el cambio social. En estas publicaciones se estudian los cambios relativamente permanentes en las sociedades afectadas (comunidades, regiones o países) causados por un desastre o catástrofe. Esto significa interpretar, más allá de la afectación negativa directa del desastre sobre las personas, los bienes y el ambiente, cuáles son las transformaciones de mediano y largo plazo en los sistemas sociales.

En este camino disciplinario se reconoce como pionero a Samuel Prince, que en 1920 presentó su tesis sobre las consecuencias sociales del famoso accidente de 1917 en el puerto de Halifax: un choque entre dos barcos, uno de ellos cargado de materiales de guerra que explotó y causó la muerte a alrededor de 2.000 personas, 9.000 resultaron heridas y provocó daños en toda la ciudad (Prince 1920).

Prince concebía la condición normal de una sociedad como estática, con fuerte resistencia al cambio. En tanto los hábitos brindan seguridad y reconfortan, las sociedades los solidifican, y es la persistencia de los hábitos la principal razón en la que se asienta la inmovilidad social. Planteó que la potencia transformadora de las catástrofes radica en que quiebran y dispersan los hábitos y las costumbres. Su súbita fluidez abre la oportunidad, por tanto, de un cambio social permanente.

Desde esta perspectiva, que concibe una sociedad conservadora, las catástrofes no son intrínsecamente rupturistas, es decir, no son factores de crisis en sí mismos, sino que facilitan el cambio social por medio de sus consecuencias directas e indirectas. Directamente preparan el terreno para el cambio a través del debilitamiento de la inmovilidad social y la costumbre, y

forzando un ambiente favorable al cambio; indirectamente, los desastres actúan sobre los factores que determinan la naturaleza del cambio, tales como la liberación del espíritu y la moral, la imitación, etc.

La tesis de Prince sigue en debate. Existen múltiples estudios que especifican esa relación entre desastre y cambio social aludiendo a la dimensión y características del evento adverso, su calidad súbita o gradual, su cobertura territorial, las características de la sociedad y la política, el rol de la ayuda humanitaria internacional, etc. Si quisiéramos poner a prueba la hipótesis de Prince sobre la influencia transformadora de los desastres en los hábitos y costumbres de una sociedad, podríamos citar dos ejemplos vernáculos relativamente contradictorios. El primero refiere a una de las afectaciones más importantes de las inundaciones de 1959, que fue la restricción del consumo eléctrico. Entre las prohibiciones asociadas a limitar el uso de energía, se definieron las horas diarias de distintas actividades; por ejemplo, la administración pública estableció el horario de 10 a 16 hs. de lunes a viernes. De acuerdo a algunos autores, esta restricción temporaria de las horas de trabajo para ahorrar energía generó una transformación permanente: dejó definitivamente atrás la costumbre de los cortes del mediodía: “Las circunstancias impusieron la popularización del horario continuo para oficinas y comercios. Si bien un decreto-ley del año 1942 lo había autorizado, su aplicación efectiva había sido restringida” (Nahum y otros 1992:14).

En sentido contrario a la tesis de Prince, la epidemia del cólera de diciembre de 1886 a febrero de 1887, que afectó a 1317 personas y mató a 535 de ellas, no logró impedir la celebración del carnaval. Aún siendo menos significativa que las devastadoras epidemias anteriores (por ejemplo la de fiebre amarilla) el cólera había generado un fuerte impacto en la vida de la sociedad montevideana, por el obvio temor al contagio, y si bien la epidemia ya estaba disminuyendo su incidencia en los tiempos previstos para la tradicional bacanal, los festejos multitudinarios y expansivos resultaban un riesgo sanitario flagrantemente inaceptable.

Sin embargo, a pesar del temor y las recomendaciones de los médicos, la Comisión de Salubridad tuvo que ceder ante los intereses económicos creados y, por supuesto, ante la fuerza de la tradición (Alfaro 1996). Esa vez, el desastre no pudo con la costumbre: el carnaval ya demostraba su obstinada capacidad de permanencia.

Los autores posteriores a Prince, tienden a disminuir la influencia de los desastres en el cambio social: a modo de ejemplo, un estudio realizado luego del Huracán Katrina, que en 2005 afectó especialmente a la ciudad de Nueva Orleans, donde hizo colapsar los diques de contención y provocó inundaciones, plantea que luego del desastre se desató un altísimo nivel de conflicto,

pero que los patrones de continuidad fueron más fuertes que esa desestabilización inmediata, minimizando las posibilidades del cambio social (Henry 2011).

Sin embargo, este énfasis en la continuidad sobre el cambio que domina los análisis está afectado por las características del abordaje académico. Algunos autores encontraron que las fuentes de financiamiento de las investigaciones promueven los estudios de corto plazo y que hay un predomino significativo de los estudios norteamericanos, que refieren a una sociedad más estable, con un bajo impacto relativo de los eventos adversos, una respuesta más efectiva y una sociedad más resiliente (Nigg y Tierney 1993). Todo esto ha constituido un sesgo de los resultados obtenidos en las investigaciones que relacionan los desastres con el cambio social.

Dentro del ámbito estrictamente politológico los estudios son más escasos aún, y se centran esencialmente en el análisis de las políticas públicas desarrolladas durante la fase de recuperación. Muchas veces, un desastre activa la responsabilidad política y, por tanto, el establecimiento de nuevos compromisos que abren una ventana de oportunidad para el cambio de las políticas públicas (Birkland 2013).

Los politólogos creían que los desastres son epifenómenos de la política, y que primariamente incumben a otras disciplinas, como la ingeniería y, más cercanamente, a la sociología, y por ello no formaron parte de la construcción del área de estudio; aún permanece un prejuicio en la mayoría de los investigadores y en prácticamente la totalidad de los profesionales respecto a que no debe haber una política de desastres (Olson 2000).

Esto ha llevado a que se desatiendan temas de singular relevancia respecto a múltiples aspectos de la vida política. En algunos casos, los principales cambios generados por los desastres se limitan a las instituciones responsables de la respuesta y reducción de riesgos. Los ejemplos son múltiples: el incendio del Supermercado Ykua Bolaños en Asunción el 1 de agosto de 2004, en el que murieron casi 400 personas, llevó a la creación de la Secretaría de Emergencia Nacional, en abril de 2005. La evolución institucional del ámbito de gestión de riesgos en Uruguay amerita un estudio especial. Sólo mencionaremos que el incendio del Palacio de la Luz[16] en 1993 precedió a la creación por decreto del Sistema Nacional de

[16] El incendio se desató en el Palacio de la Luz en la madrugada del 13 de agosto de 1993. En esas circunstancias murieron asfixiadas cinco mujeres, y cuatro pisos fueron destruidos. El incendio de este edificio, símbolo de una época de prosperidad, puso en evidencia pública algunas carencias fundamentales, como los problemas de seguridad de las estructuras, la falta de preparación para evacuar y la ausencia de una normativa actualizada. Hacía pocos años, en 1989, había ocurrido el incendio de Santa Teresa, en el que fallecieron tres personas y 2.400 hectáreas de bosque fueron quemadas. El Sistema Nacional de Emergencias se crea poco tiempo después, por el Decreto 103/995 de febrero de 1995 (modificado el 2 de octubre del mismo año por el Decreto 371/995), como un ámbito

Emergencias, en 1995, como un ámbito de preparación y respuesta[17], superando la anterior solución, de precaria y confusa institucionalidad, del Comité de Crisis[18]. Años después, el ciclón extratropical de agosto de 2005[19] y las inundaciones de 2007[20] facilitaron un proceso que culminó a fines de 2009 con la aprobación por ley del Sistema Nacional de Emergencias, como un ámbito de coordinación de todo el estado uruguayo para la gestión integral del riesgo.

Pero estas modificaciones refieren sólo al círculo institucional inmediato; el rango de las transformaciones generadas por los desastres puede incluir modificaciones sustanciales del sistema político; también a modo de ejemplo, el terremoto que afectó Nicaragua en 1972 delató una secuencia de errores y de corrupción en la gestión de la ayuda humanitaria que constituyó un factor determinante en la posterior caída del régimen de Somoza (Olson 2000). Actualmente se está discutiendo la influencia de la prolongada sequía en Siria como uno de los factores explicativos de la reciente rebelión contra el presidente Bashar Al-Asad[21].

Más allá del escaso desarrollo de esta área de estudio, tanto desde la perspectiva del cambio social como, y especialmente, del cambio político, la principal dificultad teórica reside en la multiplicidad de definiciones respecto al término "desastre" y de sus características

---

permanente con el cometido de "planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales o situaciones similares, que ocurran o sean inminentes…".

[17] La intención de crear un ámbito permanente de preparación y atención a las emergencias no era nueva, como se constata en la resolución del Ministerio de Defensa que cesó al Estado Mayor Interministerial de las inundaciones de 1959: "pese a las conveniencias en disponer en épocas normales de un organismo con los cometidos que le asignaron al EMI, la ley no ha contemplado este aspecto de la coordinación de la acción interministerial, por lo que deben cesar en sus funciones". Boletín del Ministerio de Defensa Nacional N° 4667, Resolución MDN N° 658, 24 de junio de 1959. (Comando General del Ejército 1999). Sin embargo, debieron esperarse más de tres décadas para que una sucesión de eventos adversos active los cambios institucionales que se sabían necesarios.

[18] En "La Reconquista", de Sanguinetti (2012:288) se señala que la creación del "Comité de Crisis" se debió a múltiples objetivos, entre ellos, ocupar la capacidad ociosa de los militares: "En marzo de 1986 se instaló un Comité de Crisis. La idea fue armar un mecanismo para enfrentar emergencias: inundaciones, epidemias, paralizaciones por huelga, catástrofes. Se comenzaron a estudiar planes para esas contingencias. La capacidad militar, ahora ociosa, encontró allí un espacio de real utilidad. Discutida esta creación en su momento, se demostró con el tiempo su eficacia en varias emergencias".

[19] Este fenómeno tuvo rachas que alcanzaron los 174 km/hora (máximo registrado en la estación meteorológica de Carrasco) y golpeó al sur del país durante más de diez horas. El fenómeno excedió los pronósticos meteorológicos, el impacto sobre las personas y los bienes fue inédito (diez muertos, decenas de heridos, cientos de evacuados, cifras cercanas a los 40 millones de dólares de pérdidas materiales, según las estimaciones iniciales de la prensa, e innumerables problemas de logística) dejando la sensación en la ciudadanía y en las autoridades políticas de que el país seguía, diez años después de creado el Sistema Nacional de Emergencias, sin estar preparado para enfrentar adversidades de origen natural.

[20] En mayo de 2007 fuertes inundaciones afectaron, principalmente, a los departamentos de Treinta y Tres, Durazno y Soriano; más de 12.000 personas abandonaron sus hogares y fue significativa la afectación sobre las viviendas y la infraestructura vial. La ayuda financiera externa permitió cristalizar un proceso de análisis y diálogo que terminó con la aprobación por Ley de SINAE en 2009.

[21] Entre otros: Francesca de Chatel (2014).

constitutivas. Esta variedad conceptual es promovida por tres factores: a) la naturaleza interdisciplinaria de la investigación sobre desastres, b) la especialización de los investigadores en distintas fases del desastre y, c) el amplio abanico de unidades de análisis utilizadas como elementos definitorios de los impactos de los eventos, sean emocionales, infraestructurales, ecosistémicos, etc. (Bates y Peacock 1989).

Para dar cuenta de un proceso interdisciplinario y multidimensional, y con el interés de captar cómo se combina esta compleja conjunción de factores que súbita e inesperadamente impactan sobre la política, la perspectiva sistémica resulta de gran utilidad. Como lo señaló Easton: “el análisis sistémico de la vida política demuestra mucha sensibilidad cuando se intenta desenmarañar con su auxilio los procesos gracias a los cuales un sistema político puede enfrentar las diversas tensiones que sufre” (Easton 1970:49).

Desde esta perspectiva sistémica, el desastre puede definirse como una fase eventual dentro de la secuencia de acontecimientos que constituyen el funcionamiento de una red social estructurada que se adapta a su entorno. Los sistemas sociales y las redes de relaciones que conforman sirven para proveer a la población un patrón de adaptación a los ambientes físico (del que se extraen recursos) y social, así como regulan las relaciones entre los elementos organizados de esa población. Los sistemas sociales, por tanto, son sistemas de conducta que proveen un set de patrones de comportamiento que organiza y controla las interacciones de las personas entre sí y con su entorno para la producción y distribución de productos y servicios que deben satisfacer sus necesidades, deseos y aspiraciones. Los sistemas tienen distintos tipos y niveles de desarrollo social, económico y tecnológico, es decir diferentes formas de adaptación al ambiente.

En ese contexto “un desastre ocurre cuando un evento ambiental sobrepasa la capacidad de un sistema sociocultural de adaptarse a su medio ambiente por medio de patrones de actividad o comportamiento establecidos, institucionalizados, rutinarios o ‘normalizados’ (…). Un desastre en el sentido sociológico es, por tanto, una falla en la estructura social o la organización de un sistema social provocado por un evento ambiental que está fuera del rango de la capacidad de adaptación del sistema” (Bates y Peacock 1989).

Ocurrido el desastre, los patrones normales de comportamiento deben ser abandonados y se modifican la organización social y los mecanismos de producción, distribución y consumo de recursos. El sistema debe adoptar medidas extraordinarias para conformar un nuevo formato de adaptación; las acciones inmediatas serán precarias, y posteriormente deben ser normalizadas durante la “fase adaptativa post-desastre”.

Esta disrupción del sistema social afecta inmediatamente al sistema político. Apenas ocurrido ese "shock externo", el desastre se traslada a la política: la agenda pública se transforma, las demandas al sistema político se multiplican y, si las respuestas no son adecuadas, rápidamente pueden transformarse en una crisis política sistémica irreversible (Olson 2000). Las demandas inmediatas sobre el sistema político suelen ser la provisión de comida, refugio y atención médica, con el objetivo de asegurar la integridad física de las personas y preservar sus medios de vida y su entorno. En el mediano y largo plazo, las demandas sobre el sistema político refieren, entre otras cosas, a la asignación de oportunidades para la rehabilitación y recuperación de las comunidades afectadas.

De acuerdo a Easton, frente a estas disrupciones los sistemas políticos buscarán sobrevivir y mantener sus funciones fundamentales (las más primarias y esenciales consisten en adoptar decisiones sobre la asignación de valores en una sociedad y lograr su aceptación).[22]

En el presente estudio vamos utilizar esta mirada conceptual para aproximarnos a la comprensión de los desastres en Uruguay. Como señalamos, nuestro interés se ubica específicamente en las inundaciones de 1959, e intentaremos responder en qué forma y medida, el sistema político, para asegurar su persistencia, respondió al factor exógeno, inesperado[23] y fuertemente disruptivo de las inundaciones, y cómo esas acciones retroalimentaron, por su parte, a ese sistema que en los años sesenta entrará en un incontenible espiral de conflicto y fracturas.

[22] Easton profundiza en el concepto de persistencia (que define como una búsqueda inherente de los sistemas políticos), y lo diferencia de los conceptos de "equilibrio" y "estabilidad" (que no necesariamente son pretendidos por los sistemas políticos), ver Easton (1982).

[23] Más allá de que, como vimos, el fenómeno natural de las inundaciones de 1959 no fue abrupto ni, por tanto, inesperado, en tanto se puede datar el inicio de las lluvias a fines de 1958, sí podemos considerar que el desastre como fenómeno socionatural fue relativamente súbito, por la falta de un sistema de alerta temprana adecuado.

## 5. Las respuestas del sistema político al desastre de las inundaciones

En el año 1959 la sociedad uruguaya comenzaba a enfrentar una crisis estructural. Los equilibrios sociales y políticos, y los patrones de adaptación al entorno natural e internacional que caracterizaron las décadas anteriores se desestabilizaron.

Desde 1954 a 1958, período del último gobierno batllista, el país se enfrentó al deterioro de la economía, la inflación y la agitación social. La ineluctable crisis económica exacerbó los conflictos distributivos. Los sectores agropecuarios se movilizaron exigiendo la derogación de la política cambiaria, con estrategias de presión como la retención de la producción lanera y ganadera, y la exportación de ganado ilegal hacia Brasil.

El sector industrial fue cada vez más crítico de la conducción del gobierno, y se enfrentó duramente con los sindicatos, que fortalecieron su lucha con huelgas sectoriales y paros generales que tuvieron una profunda repercusión social.

Los estudiantes salieron a las calles reclamando la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad. Esto dibujaba una situación de extrema inestabilidad; los actores eran conscientes de la inminencia de una crisis estructural que promovía el cortoplacismo y la conflictividad (Delía 1986).

En ese contexto, el batllismo fue desplazado del poder. Los blancos ganaron las elecciones de 1958 por más de 120.000 votos, luego de 93 años en el llano. La unidad del Partido Nacional, posterior a la desaparición del Partido Nacional Independiente, estaba conformada por el precario acuerdo entre los herreristas y el grupo ruralista de Benito Nardone, por un lado, y la UBD, por otro. El triunfo de esa frágil fórmula "herrero-ruralista" por escaso margen frente a la UBD, grabó, aún antes de la ceremonia de asunción del primero de marzo, la marca de la ingobernabilidad dentro del Partido Nacional y del sistema partidario en su conjunto.

El inquietismo militar de la transición ilustra algunos ensayos tímidos, erráticos y aislados, de las Fuerzas Armadas para asumir un rol distinto al de la eterna y estéril instrucción. En esos primeros meses de 1959 aparecen atisbos de ese pretendido protagonismo: reuniones sin aviso a las jerarquías, rumores desestabilizadores y, lo más osado: armas que nunca mostraron sus brillos, ocultas bajo los uniformes de los militares que desfilaban en la ceremonia de trasmisión de mando, rindiendo culto a la institucionalidad democrática y listos para defender a las autoridades electas de una inverosímil conspiración (Lessa 1996).

La alternancia electoral demuestra que la ciudadanía seguía apostando por el sistema de partidos para enfrentar la crisis, en tanto hizo un uso efectivo de las opciones democráticas cuando creyó necesario un sustancial cambio de rumbo; pero una alarma se encendía, consciente la dirigencia de que no es ilimitado el número de oportunidades que tiene la alternancia como factor de estabilidad de un sistema político democrático.

En forma simultánea, el contexto regional comenzó a cambiar aceleradamente. El primer día de 1959 Fidel Castro conquista Santiago de Cuba, y con la revolución cubana inicia un proceso de modificación radical de la política internacional en América Latina. Desde ese momento, los conflictos distributivos del Uruguay que comenzaba a enfrentar una crisis estructural pasaron a nutrirse de un entorno regional polarizado. Por un lado, Estados Unidos contaminó de su prédica anticomunista los discursos de los sectores conservadores, como los del líder ruralista Benito Nardone. Por otro, el avance revolucionario insufló a los grupos de izquierda una confianza desmedida en las posibilidades de sus aspiraciones transformadoras.

Es este sistema que empezaba a mostrar los primeros síntomas de una crisis estructural el que en 1959 debió enfrentar un desafío inesperado: las inundaciones más grandes de su historia.

Como hemos visto más arriba, los impactos directos generaron una disrupción que desorganizó el sistema social en su conjunto: en buena parte del país se impidió la producción y el suministro de los bienes y servicios básicos, poniendo en cuestión las formas "rutinarias" de adaptación social. La seguridad de las personas, sus bienes de significación y su ambiente quedaron en riesgo inminente. Esto se transformó en una extraordinaria demanda sobre el sistema político, como responsable de adoptar las medidas excepcionales necesarias para asegurar la subsistencia de la población en ese ambiente coyunturalmente extremo.

Las respuestas brindadas por el sistema político fueron de carácter material y simbólico-político. Las respuestas materiales aluden a la asignación de bienes y servicios para la protección de la vida de las personas durante la fase de respuesta y para el restablecimiento de condiciones normales durante la recuperación temprana. Como vimos en el relato inicial, se desplegaron todos los recursos disponibles para atender a los damnificados, que no fueron suficientes; las crónicas de prensa de la época daban cuenta de vulnerabilidades y situaciones sociales críticas que persistían aún cuando las aguas ya habían descendido. Sin embargo, más allá de los límites y debilidades de la respuesta, predominó una percepción positiva sobre las acciones adoptadas, en tanto esfuerzo colectivo e inmediato. Esto se debió, en gran parte, a las acciones estrictamente simbólicas y políticas. Esa dimensión discursiva de la respuesta tuvo un campo de acción estratégico: la gestión de la agenda pública.

La gestión de la agenda pública implica la ponderación de los temas y actores que deben formar parte de las respuestas políticas. El control de la agenda es una dimensión fundamental del sistema político. En tanto éste sólo puede manejar un conjunto limitado de demandas, algunas de ellas deben ser mantenidas fuera de la agenda antes de ser expresadas, excluidas cuando llegan a los ámbitos de decisión o, cuando todo esto falla, reducidas o neutralizadas durante la fase de implementación de las políticas. La ocurrencia de un desastre modifica radicalmente la agenda pública y las capacidades del gobierno y los otros actores del sistema político para gestionarla (Olson 2000).

Los desastres facilitan la abrupta inclusión de nuevos temas en la agenda pública: generan urgentes e imprevistas demandas al sistema político que revolucionan las prioridades y los problemas que deben ser abordados[24].

Así también flexibilizan la configuración de los actores políticamente relevantes. Los desastres pueden facilitar la irrupción, fortalecimiento o caída de nuevos actores en la arena política; la gestión de esas transformaciones es una dimensión estratégica de la respuesta.

Como ejemplo paradigmático, en el terremoto de 1985 el gobierno mexicano fue acusado de manipular la información sobre el desastre: por un lado, aumentando la dimensión de la infraestructura dañada, para promover el flujo de ayuda humanitaria, y, por otro, disminuyendo el número de víctimas, para evitar que los militares, a los que el PRI históricamente había intentado apartar del sistema político, tomen el control de la respuesta en la capital mexicana (Olson 2000)[25].

---

[24] Los impactos de un evento como las inundaciones de 1959 sobre la agenda pública son tan diversos como, eventualmente, contradictorios. Sólo como una anécdota irónica la forma en que un desastre puede eliminar un tema crítico de agenda, podemos recordar que antes de abril de 1959 los productores de papa estaban en huelga de hambre, reclamando mercados regulados para vender su esperada abundante cosecha. Era uno de los grandes problemas que el gobierno debía atender en su agenda inmediata. Sin embargo, la pérdida de buena parte de la producción por las inundaciones, tal como se expresa con cierta sorna en un editorial del Diario Acción, quitó de la agenda una de las demandas coyunturales más críticas del sistema político: "El problema de la papa ha sido resuelto de una manera radical: la mitad de la cosecha se ha podrido, por lo que debe darse por descontado que la misma no requiere ser comprada y por supuesto no necesita ser ni enfriada ni conservada con antigerminadores. (…) Contradicciones que le dicen… pero el problema de la papa lo han resuelto por la mitad, las lluvias de otoño". Llegaron las lluvias (14 de abril). Diario Acción, p3.

[25] Otro caso interesante de una gestión explícita de actores en el ámbito público es el terremoto de Marmara en 1999, cuando el Estado turco quedó virtualmente paralizado para dar las acciones de ayuda inmediatas, por lo que las organizaciones de la sociedad civil (especialmente las religiosas) lideraron la respuesta. Ante el riesgo de empoderar las aspiraciones musulmanas y perder la legitimidad estatal, apenas el estado recuperó el control de la situación, les congeló las cuentas bancarias y monopolizó las ayudas (Peeling y Dill 2008).

Sin embargo, como veremos, las inundaciones de 1959 demuestran que esta transformación de la agenda pública no significa necesariamente una disminución de las capacidades del gobierno para gestionarlas. Si bien los autores referidos enfatizan en la pérdida de control gubernamental de la agenda política, durante las inundaciones de 1959 se comprobó la situación opuesta: constituyeron una oportunidad para establecer una nueva agenda por parte del gobierno, en la que se priorizó una serie de demandas (las relacionadas con el desastre) que desplazaron a aquellas de más largo plazo que el sistema político no había podido responder en forma eficaz. Esta reconfiguración de demandas permitió un equilibrio precario y transitorio del sistema político. La respuesta del sistema político al desastre tuvo tres dimensiones principales: 1) Desplazamiento de la culpa, 2) Gestión de las demandas y, 3) Reconfiguración de la arena política. A continuación las estudiaremos en detalle.

**a. Desplazamiento de la culpa**

Como señalaron varios autores, la culpa es socialmente construida, tanto en eventos naturales como antrópicos (Nigg y Tierney 1993 y Olson 2000). Por otro lado, existe una profusa literatura latinoamericana (hoy con altos niveles de redundancia) que plantea el carácter social de los desastres, aún cuando el evento que lo desencadene sea estrictamente natural. Ya lo señalamos más arriba: un fenómeno extremo debe combinarse con situaciones de exposición y vulnerabilidad, determinadas por factores sociales y políticos, para configurar el efectivo impacto del evento adverso sobre la población, los bienes y el medio ambiente. De esta manera, todo desastre, aún cuando su origen sea natural, es potencialmente atribuible a grupos o estructuras sociales y políticas.

Si la culpa se asigna a Dios o a la naturaleza, el nivel de conflictividad y la pérdida de confianza en las instituciones tienden a ser significativamente menores e, incluso, puede promover un espíritu de unidad nacional frente a una “agresión externa”. Si es atribuida a las autoridades políticas o a una estructura social considerada injusta, es probable que el nivel de conflicto se exacerbe.

En las inundaciones de 1959, los actores políticos, y el sistema en su conjunto quedaron exentos de culpa. La responsabilidad recayó en factores exógenos; de acuerdo a la percepción colectiva, la sociedad uruguaya sufrió una agresión de la naturaleza, que se transformó en la única culpable del desastre. El Ministro de Defensa Nacional, Gral. (R) Cipriano Olivera resumía la situación: “Estamos en guerra, no contra ejércitos enemigos, sino contra los elementos desatados”.

El gobierno blanco promovió desde el Consejo Nacional de Administración esta interpretación. La declaración de las Medidas Prontas de Seguridad facilitó el desplazamiento de la culpa: "La naturaleza fue unánimemente señalada como el origen de los problemas que el país vivía en abril de 1959 (…) el sector de la lista 15 planteó algún matiz a ello tras sostener que existían determinados grupos sociales que se habían visto especialmente afectados por las inundaciones: los sectores pobres que estaban obligados a vivir en las márgenes de los ríos como consecuencia de la ausencia de respuestas estatales a sus problemas de vivienda. En tal sentido, se reconocía cierto grado de responsabilidad política (obviamente no propia) en la magnitud de la catástrofe. Una vez anulada la posibilidad de desplegar esa crítica en el marco de la discusión pública [por las Medidas Prontas de Seguridad], las inundaciones se convirtieron, en sí, en las únicas causantes de los problemas que el país vivía" (Iglesias 2011).

Este discurso no fue una simple estratagema gubernamental, sino un heterogéneo consenso social sobre el origen esencialmente exógeno del desastre. Recordemos las líneas de Julio Castro que aparecen en el epígrafe de ese trabajo, y señalan la atribución exclusivamente natural dada al evento: "no nos queda, siquiera, el remoto consuelo de cargarle la culpa al gobierno. Llueve… porque llueve."

En la revista Marcha se identificó una "culpa" social, pero no implicaba al gobierno de turno, sino a las vulnerabilidades estructurales del país: "La catástrofe que nos ha sacudido muestra la debilidad fundamental de nuestra economía, la base endeble sobre la cual ella reposa. Paralizada la represa del Río Negro queda paralizada, en buena parte, la actividad del país. Destruida la represa, lo que por suerte no ha ocurrido y todo lleva a esperar que no ocurrirá, nos encontraríamos abocados al colapso. En un sentido la economía del país reposa, como una pirámide invertida, sobre la lana. En otro, sobre Rincón del Bonete."[26]

También se plantearon otras culpas, pero sólo al nivel de rumores, sin impacto político. Por ejemplo, se atribuyó el riesgo estructural al que fue sometido la represa al mal manejo del embalse por parte de los técnicos de UTE, acusados de que habían contenido el agua más de lo razonable, con el objetivo de preservar las obras que se estaban realizando en Baygorria[27],

[26] A dios rogando y con el mazo dando (24 de abril de 1959). Marcha n° 956, p1.
[27] Entre otros, Armúa (1981). En este sentido, si bien no surgió la eventual responsabilidad de UTE como un "culpable" con consecuencias políticas, es de señalar que los ingenieros a cargo sí sufrieron durísimas recriminaciones. Como consecuencia de ello, con fecha 18 de mayo de 1959 elevaron una solicitud al Directorio de UTE para que el ente reivindique públicamente su desempeño durante las inundaciones. Adjuntaron un pormenorizado detalle de sus actuaciones durante los días previos: "por la prensa se continúa con una serie de artículos cada vez más violentos y que cada día se personaliza más con los suscritos. La opinión pública, especialmente la de Paso de los Toros, donde actúan los suscritos, está cediendo a la influencia de lo que ya es una verdadera campaña de prensa, con el consiguiente perjuicio

también circuló una teoría conspirativa que asignaba el exceso pluviométrico en la región a una serie de pruebas nucleares cerca de las Islas Malvinas (Ruy 1959)[28]. Respecto al primer caso, debemos considerar que, más allá del cuestionamiento a los ingenieros que la gestionaban, la existencia de la represa disminuyó sustancialmente el impacto de la crecida, especialmente sobre Paso de los Toros: "Si no hubiera sido por la retención efectuada por el embalse el efecto de la creciente de abril hubiera sido catastrófico para Paso de los Toros. Las aguas hubieran alcanzado el nivel +66 el 15 de abril y el pico máximo se hubiera producido probablemente el 22 con un nivel de +71 o sea unos 5 metros más que el máximo registrado de +66,30" (UTE 1959).

Cuando la situación comenzaba a mejorar, desde el diario Acción se proponían soluciones habitacionales para impulsar el proceso de recuperación, y recordaban que las propuestas batllistas para los reasentamientos no habían sido votadas, en su momento, por quienes ahora eran gobierno; pero deslizaban esa responsabilidad con una significativa moderación: "En años anteriores se presentaron proyectos en tal sentido, pero quizás porque no se hubiese creado el clima apropiado o porque la opinión pública y las autoridades no comprendiesen la razón del reclamo, no se le dio andamiento. Este es el instante de reactualizarlos o modificarlos en lo que se crea conveniente, pero eso sí, de una vez por todas, buscar su aprobación definitiva"[29].

En suma, más allá de tímidos intentos de atribución de responsabilidades sociales y políticas, y de los distintos intereses de los actores, predominó un discurso que hizo recaer la culpa sobre factores naturales externos, lo que promovió la sensación de estar frente a una agresión a todo el colectivo social, que permitió diluir las diferencias internas y las eventuales críticas al sistema político. Por tanto, uno de los principales factores de desestabilización del sistema

---

y grave daño moral para los suscritos y sus familiares. Tenemos la seguridad de haber cumplido en todo momento con nuestro deber de profesionales y de funcionarios, y como los ataques de que somos objeto se motivan en actos cumplidos en el ejercicio de nuestras funciones, solicitamos del Organismo de su Presidencia se hagan de inmediato las aclaraciones del caso, en toda la prensa del país para poner definitiva y totalmente en claro la actuación de los suscritos." La respuesta del directorio fue llamativamente sobria y los ingenieros siguieron insistiendo en su reclamo de un apoyo público más enfático, en un expediente que finalizó, sin suerte para sus promotores, en julio de 1960. El Directorio de UTE no quiso volver sobre un tema políticamente tan delicado, luego de que la empresa pública quedara exenta de mayores responsabilidades. A los ingenieros les tocó ser chivos expiatorios de un problema que, de acuerdo a los informes planteados, no parece atribuible a una mala gestión del embalse. En ese sentido, es explícito el informe del Ingeniero Giavi, donde se plantea que en caso de que las compuertas se hubieran abierto con anticipación (disponiendo de información con la que no se contaba), el impacto sobre el nivel del embalse, y por tanto, sobre la capacidad de gestión de la crecida no habría sido significativo (UTE 1959).

[28] Esta hipótesis apareció largamente referida en la prensa de la época.

[29] Editorial (13 de mayo de 1959). Diario Acción, p3.

político que portan los desastres, la culpa, fue exitosamente neutralizado y devuelto como argumento de articulación.

**b. Transformación de las demandas**

Apenas la situación comenzó a despuntar como un evento fuera de los cánones normales, el sistema político, desde la centralidad de los partidos y con amplias repercusiones en los medios de prensa, construyó un discurso dramático y bélico: el país se enfrentaba a un desastre natural que lo desafiaba y, por tanto, requería el esfuerzo aplicado de toda la sociedad uruguaya. La demanda prioritaria y excluyente a la que debía responder el sistema político era la atención de las víctimas. Esto implicó, por tanto, el desplazamiento de las anteriores demandas que ocupaban la agenda pública y que, como vimos, eran de compleja resolución. La atención de los damnificados se transformó en una herramienta discursiva que permitía neutralizar una reivindicación ajena al desastre en tanto podía ser criticada como banal, mezquina, o francamente traicionera de ese excluyente "bien común". Casi inmediatamente, la fase de recuperación permitió instalar, dentro de esa retórica del "desastre nacional", una nueva prioridad dentro de la agenda: el desafío de la reconstrucción nacional.

Los actores políticos se movilizaron para promover esta re-interpretación de la agenda pública. Se logró colocar como demanda excluyente del sistema político la atención de las personas damnificadas, en gran parte, por la adopción de las Medidas Prontas de Seguridad, que fueron la manifestación de un imperativo de rapidez y de involucramiento total del sistema social y el sistema político; como lo señala Iglesias: "La idea de que estas medidas de excepción eran necesarias para hacer posible el buen desempeño del gobierno frente a las inundaciones se sustentó, por un lado, en que le permitirían implementar soluciones con una rapidez que sería impensable mediante medios normales, lo cual se vinculaba con el arista argumentativa que apuntaba a dar solución a los afectados. Por otro lado, la disposición del recurso fue sustentada en tanto le daba al poder ejecutivo la posibilidad de garantizar cuestiones vinculadas con el orden público, la moralidad y las buenas costumbres. Desde este punto de vista, las medidas excepcionales fueron concebidas como algo más que una vía para brindar asistencia frente a la situación; fueron pensadas como un medio para garantizar la 'sanidad' de la población en su sentido más amplio" (Iglesias 2011).

La utilización, a veces exagerada, del recurso de la situación de "desastre" como un factor discursivo que permitía inhibir cualquier otro tipo de consideración queda ilustrada en un segmento de la discusión de la Asamblea General sobre las Medidas Prontas de Seguridad.

Luego de que el Ministro de Defensa se retiró del recinto parlamentario sin previo aviso y sin hacer uso de la palabra, el Senador Rodríguez Larreta intentó interrumpir el intenso debate, para justificar el desplante y proceder en forma inmediata a la votación: "Quiero proporcionar un dato profundamente desagradable e inesperado, que revela que lo que yo estaba previendo se ha producido. Se me informó que el Consejo Nacional de Gobierno está reunido en este momento porque se anunció que están cediendo las compuertas del Río Negro."

Este conato dramático fue interrumpido por el Senador Batlle Berres: "¡Perdone, señor Senador! No es porque no estemos dispuestos todos a votar las medidas extraordinarias, porque evidentemente el país se encuentra frente a una situación muy grave, y se hace absolutamente necesaria la unidad de todos para tratar de ver en qué forma se pueden paliar los males que el país está sufriendo. Pero, creo que el Señor Senador Rodríguez Larreta ha dado una información equivocada. No es que estén cediendo las resistencias, sino que el agua ya ha llegado al máximo y ha pasado lo que puede ser la altura máxima.

Si hubiesen cedidos las resistencias, estaríamos frente a una catástrofe de una magnitud tremenda, y no podríamos hablar, entonces, de qué Ministerio es el que tiene que intervenir –el del Interior o el de Defensa- (…) porque tendría que estar interviniendo todo el país que, por otra parte, es lo que nosotros deseamos." Pocos minutos después, el propio Senador Rodríguez Larreta asumía su exageración.[30]

En la inmediata fase de recuperación, tan inmediata que es casi simultánea a la respuesta, se realizó un interesante deslizamiento retórico. El gobierno nacionalista denominó a la fase de recuperación de las inundaciones como la "reconstrucción nacional", quizás con el objetivo de trascender las consecuencias de la emergencia natural y aludir a la necesidad de reconstruir al país de la devastación batllista. La Comisión Nacional para los Damnificados, presidida por Gestido, lideró ese giro discursivo.

Durante los primeros días, la Comisión centró sus esfuerzos en las acciones de respuesta, y poco tiempo después el énfasis pasó a la etapa de recuperación, la "Reconstrucción Nacional". Así era explicado los primeros días de mayo por la Comisión: "En una situación de crisis como la presente, hay dos acciones fundamentales que desarrollar: una acción inmediata y otra de largo alcance. Sin dejar de lado la importancia de la primera –manifestada por las necesidades básicas, dar alimentación, ropas y abrigo, medicamentos y luego restituir a los evacuados a su medio natural- se plantean requerimientos de mayor alcance y de mayor trascendencia.

[30] Diario de Sesiones del Poder Legislativo. 17 de abril de 1959.

Dentro de estos aspectos, surge nítidamente la necesidad de trabajar a favor de la RECONSTRUCCIÓN de las zonas inundadas."[31]

La retórica de la reconstrucción fue cada vez más ambiciosa. Es ilustrativo que el documento final de la Comisión, en el que se rinden escrupulosas cuentas de las obras realizadas y los aportes recibidos, se llame "Comisión nacional pro damnificados. Una obra de reconstrucción nacional" (Comisión Nacional Pro Damnificados 1962).

Es probable que el sistema político, específicamente las autoridades herrero-ruralistas que eran mayoría en el Consejo Nacional de Administración, pretendieran satisfacer simbólicamente las expectativas generadas desde 1958, cuando habían prometido dejar atrás el modelo batllista y establecer un nuevo modelo de desarrollo. Sin posibilidades reales de lograrlo, sustituyeron retóricamente su enemigo batllista por las inundaciones, y la fundación de un nuevo modelo de desarrollo nacional por una pretendida reconstrucción nacional, que se limitó a la construcción y refacción de poco más de 2000 viviendas. Como señala Iglesias, "Así, la noción de crisis cobró un rol central como herramienta de desprestigio de la lista 15, de su proyecto económico proteccionista e industrialista; de su modelo de sociedad, integrada y orientada por el principio de la justicia social; y de organización política, contractualista, institucionalista, legalista, organizada en torno a partidos políticos como rectores del ordenamiento político y articuladores de los intereses sociales" (Iglesias 2011).

Esta estrategia se mostró exitosa y obtuvo una gran visibilidad pública. Oscar Gestido, el líder de esta retórica de la "reconstrucción nacional", será electo Presidente en 1968, asimismo, la noción de reconstrucción nacional, con tonos y significados diversos, permanecerá como un componente recurrente de los discursos de los años siguientes.

**c. Reconfiguración de la arena política**

Las Medidas Prontas de Seguridad tienen un doble significado. El que se mencionó más arriba, que consagra la excepcionalidad del fenómeno y su centralidad en la agenda pública y, por otro lado, constituyen una declaración pública y formal de que los recursos "normales" del sistema social y político fueron superados. A partir de esta declaración formal de la incapacidad para afrontar un entorno excepcional, el sistema político está habilitado a tomar medidas políticas también excepcionales.

[31] Debe conocer el pueblo la cruzada de solidaridad (6 de mayo de 1959). Diario El País, p.4.

A través de esta declaración de la propia incapacidad del sistema social y político para afrontar el desastre, las autoridades plantean una reconfiguración sistémica, realizando una enérgica acción de exclusión e inclusión de actores en la agenda pública.

Por un lado, se incluyó como un renovado actor dentro de la agenda pública a las Fuerzas Armadas, de dos formas distintas: dándole la coordinación de la respuesta al Ministerio de Defensa y designando como presidente de la Comisión Nacional para los Damnificados a un General en situación de reciente retiro.

Como contracara de lo anterior, la principal exclusión fue el desplazamiento de los actores sociales organizados. Esto se manifiesta en la creación de la Comisión Nacional para los Damnificados como forma jurídico-institucional por la cual el sistema político pasó a monopolizar la promoción, movilización y entrega de donaciones en todo el país. Organizaciones sociales, como la Cruz Roja, fueron excluidas de la agenda pública, y se les arrebató el protagonismo que habían adquirido en la coordinación material y simbólica de la solidaridad de la sociedad uruguaya. La movilización y distribución de recursos pasó a ser exclusivamente, en términos de Easton, una asignación autoritaria de valores.

Asimismo, se apeló a la sociedad no organizada, a la solidaridad espontánea de un pueblo unido frente al ataque de la naturaleza, que ingresó en el campo simbólico del sistema político con una especial relevancia.

**i) El liderazgo militar**

El gobierno le dio al Ministerio de Defensa, y por su intermedio a las Fuerzas Armadas, la coordinación general de la respuesta. Las primeras Medidas Prontas de Seguridad fueron aprobadas el 15 de abril. Allí se refería la situación "en Artigas, Salto, Paysandú y otras zonas del país" que había creado "un estado colectivo de alarma ante tan serio peligro para la vida, el patrimonio y la seguridad de los habitantes de dichas regiones; y que tal estado de perturbación puede agravar la realidad existente, provocando desórdenes sociales o favoreciendo la comisión de abusos o delitos". Por ello se le atribuyó al Ministerio de Defensa Nacional la centralización de todos los esfuerzos para asegurar la "respuesta" a las emergencias (alimentación, vivienda, medicamentos, asistencia médica, transporte y tareas de previsión y seguridad asociadas), como así también, la de **preservación del orden público, económico y social.** Esto significó un amplio campo de acción del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas.

Las siguientes Medidas Prontas de Seguridad también tomaron como principal referencia al Ministerio de Defensa Nacional. Las del 20 de abril, que restringían el uso de la energía eléctrica por los problemas de la represa de Rincón del Bonete, señalan que las excepciones al nuevo horario fijado para la Administración Central, Entre Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobierno Departamentales (10 a 16 hs.) se debía acordar entre los respectivos jerarcas y el Ministerio de Defensa Nacional. Asimismo, las Medidas Prontas de Seguridad del 21 de abril, por medio de las cuales se encargó al Ministerio de Obras Públicas la dirección superior de las medidas de defensa y trabajo de reparación de la represa de Rincón del Bonete, aclaraban que las tareas encargadas debían guardar la "debida conexión con el Ministerio de Defensa Nacional".

A partir de las Medidas Prontas de Seguridad, se instaló en el Ministerio de Defensa Nacional un Estado Mayor Interministerial, con el objetivo de auxiliar al Ministerio "en la dirección de las operaciones previstas para las FF. AA. y una mayor cooperación y coordinación de los Ministerios y demás entidades nacionales en la emergencia". El EMI estuvo a cargo del General José Luis Ramagli y se mantuvo en funciones hasta el 23 de junio, cuando el Ejecutivo decretó el fin de las Medidas Prontas de Seguridad.

La designación del Ministerio de Defensa como coordinador de la respuesta fue una decisión explícita de reconfiguración de poder en el sistema político. Constituyó una jugada fuerte e inédita, y por ello tuvo varios reproches durante la aprobación parlamentaria de las Medidas Prontas de Seguridad. El más sólido refería a que legal y tradicionalmente la coordinación durante situaciones de excepción debía ser asumida por el Ministerio del Interior. En caso de que éste no dispusiera de recursos, podía solicitar apoyo al Ministerio de Defensa o, en cualquier caso, podría ser una coordinación conjunta, nombrando en primer lugar al Ministerio del Interior.

La justificación dada por el Senador Rodríguez Larreta, quien había presentado la propuesta, es sugestiva. Luego de rebatir como superfluos los otros reproches, admite la relevancia de este último punto: "Hay otro aspecto, que ese sí es un poco más discutible. Yo, que algo he estudiado estas cosas, no creo recordar ninguna oportunidad en el país en el que se hayan atribuido estas medidas a la dirección del Ministerio de Defensa Nacional; siempre se han adjudicado al Ministerio del Interior. (…) Yo quiero interpretar un poco el pensamiento del Poder Ejecutivo. Creo que pudo haber, en primer término, una razón política muy respetable. Cuando se acuerdan facultades extraordinarias me parece que es hermoso y generoso que un gobierno diga: no las vamos a ejercer los de partido mayoritario, sino que las vamos a dar a un

hombre insospechable desde el punto de vista político como es el Ministro de Defensa Nacional. Esa parece ser una garantía para la oposición, y en ese sentido la acepto y me la explico por lo menos."[32] Un diario de la época señala que esta fundamentación generó un abucheo generalizado.[33]

En esta decisión podemos pensar que el despliegue y control militar aseguraba un mensaje de firmeza y promovía el discurso bélico, junto a la intención declarada de asegurar una intervención "imparcial". Tal como señala Iglesias, este era el discurso del herrerismo gobernante: "Las justificaciones en clave de asistencia a la población y de mantenimiento del orden estuvieron presentes, con distintos énfasis, en todos los sectores políticos que apoyaron el recurso. Notoriamente, fue en el herrerismo donde las referencias al orden aparecieron con más fuerza y fueron articuladas con nociones vinculadas con la autoridad. En este caso el herrerismo evidenció la identificación de la autoridad entendida en términos personalistas como condición de posibilidad para la pervivencia del orden social y como garantía del proceder del gobierno. Simultáneamente, desde el herrerismo se hizo manifiesta la desconfianza frente a los órganos deliberativos y sus procedimientos por considerarlos mera política y obstáculos para la ágil resolución de los problemas así como para el ejercicio directo de la autoridad y su identificación franca con el pueblo. Elementos tales como la fortaleza y la firmeza fueron presentados como virtudes de la autoridad. Así, una concepción paternalista de ésta, que mostraba cierta desconfianza hacia las instituciones de intermediación política propias del liberalismo, en este caso el Parlamento, y cuyo principal foco de atención era la sociedad en tanto cuerpo definía a la voz herrerista. Esto, lejos de ser un elemento novedoso, puede ser pensado como un rasgo característico del pensamiento de este sector que se manifestó con mayor o menor explicitación y radicalidad según lo permitía el contexto político e ideológico nacional e internacional" (Iglesias 2011).

Desde la Liga Federal de Acción Ruralista, el diputado Alberto Manini Ríos planteó una explícita asociación entre la corporación militar y esos pretendidos valores de orden y eficiencia, contrapuestos a la ineficacia del Consejo Nacional de Gobierno: "Frente a la realidad dramática de los sucesos, declaro, en nombre de mi bancada, que sin la más mínima vacilación, sin la inquietud del error, sin el asomo de una duda, vamos a votar el aval que pedía el Señor Senador Rodríguez Larreta, para conferir las facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo.

[32] Diario de Sesiones del Poder Legislativo. 17 de abril de 1959.
[33] Editorial (18 de abril de 1959). Diario Acción, p1.

Nos parece que por su espíritu de jerarquía y de disciplina, por su virtualidad latente, por la abnegación y el sacrificio y por los medios de que dispone, nadie más indicado que el Ministerio de Defensa Nacional para librar esta batalla contra los elementos desencadenados.

Además, esperamos firmemente que se proceda con el mayor vigor, con la mayor agilidad y con la mayor decisión para atenuar en lo posible el vicio originario de un ejecutivo deliberante."[34]

Por tanto, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, por sus capacidades materiales y logísticas, pero también y especialmente por su valor simbólico, desplazaron de la arena pública a los demás ministerios y, en buena parte, al sistema de partidos, de su rol de conducción, y asumieron el liderazgo de la gestión de la crisis. En algunas zonas, como el entorno de Paso de los Toros, ese control fue total. Donde no se logró totalmente ese involucramiento, por ejemplo en el departamento de Soriano, los militares mostraron un exacerbado interés en asumir el protagonismo. Como vimos más arriba, las Fuerzas Armadas elaboraron planes de movilización total de la población, desplazaron súbitamente a las autoridades que estaban coordinando la respuesta, evacuaron en forma inconsulta Villa Soriano y recibieron denuncias de censura a la prensa; esto debió ser refrenado por el Intendente y el Consejo Departamental[35].

Este liderazgo militar directo en la fase de respuesta, tuvo su correlato en el liderazgo militar indirecto en la fase de recuperación; esto se sustanció en el monopolio de las ayudas para la reconstrucción nacional asignadas a una institución presidida por una persona fuertemente asociada a las Fuerzas Armadas. Esto lo veremos en el siguiente apartado.

**ii) El monopolio político de las donaciones**

Por medio de las Medidas Prontas de Seguridad, el sistema político marcó una importante frontera respecto a la gestión de las donaciones; determinó su competencia monopólica y excluyó a las organizaciones sociales de cualquier relación simbólica y/o material con el tema. Hasta ese momento, organizaciones como la Cruz Roja estaban llevando adelante el trabajo con un importante reconocimiento por parte de la prensa.

[34] Diario de Sesiones del Poder Legislativo. 17 de abril de 1959.

[35] El inicial recelo del Concejo Departamental de Soriano frente a los militares (desde el primer momento el trabajo cotidiano se coordinó básicamente con la Policía y las organizaciones sociales), fue cambiando, casi al final, hacia una posición mucho más abierta a los militares. No serían ajenas a este cambio las directivas del gobierno nacional. El Consejero Eduardo Víctor Haedo visitó la ciudad el 20 de abril e insistió públicamente en la centralidad de las Fuerzas Armadas en la atención de las emergencias. Ver: La palabra de las autoridades (21 de abril de 1959). Diario Acción de Mercedes, p1.

Esta exclusión es claramente expresada en los decretos de creación y reglamentación de la Comisión Nacional para Damnificados, donde se plantea que, en tanto "los esfuerzos aislados de entidades y particulares no pueden tener una visión total de carencias y necesidades, significa una dispersión de energías que es necesario centralizar para encauzar esos generosos esfuerzos hacia la obtención del fin que se persigue", razón por la cual se creó la Comisión Nacional para Damnificados de todo el país, "la que manejará la totalidad de los fondos recolectados". Para dejar a texto expreso este monopolio, y por si quedaban dudas, días después el Consejo Nacional de Gobierno reafirmó que la Comisión "será la única organización que manejará la totalidad de los bienes recaudados, por medio de colectas o suscripciones de carácter público, las donaciones de  países amigos, las sumas que pongan a su disposición las autoridades nacionales y municipales y las que lleguen por cualquier otra vía de ayuda" y subrayó que "las sociedades benéficas o instituciones de ayuda social o entidades de características similares, existentes en el país y/o cualquier persona física o jurídica, no podrán recaudar donativos en forma organizada con difusión popular, con destino a socorrer a los damnificados sin que medie la aprobación de la Comisión Nacional".

Así como se excluyó a las organizaciones sociales, se le dio la presidencia de esa flamante Comisión al Gral. (r) Oscar Gestido, que mantenía una clara identificación con las Fuerzas Armadas.

El sistema político asumió, por intermedio de la Comisión Nacional para Damnificados y en asociación simbólica con el imaginario militar, el control de un proceso social que ya había adquirido una gran dinámica y que recibía continuas referencias elogiosas. La Comisión organizó la "Cruzada de la Solidaridad" como una estrategia de comunicación pública para promover las donaciones y enmarcar institucionalmente la iniciativa.

Al final del evento, se rindieron escrupulosas cuentas de la administración de los fondos y su utilización. Las principales acciones de la Comisión se limitaron a la reparación y construcción de las viviendas afectadas por la inundación; se construyeron 1289 viviendas nuevas y se repararon o reconstruyeron otras 1112 (Comisión Nacional Pro Damnificados 1962?)[36].

[36] El informe tiene una leve contradicción entre el total de viviendas nuevas (1289) y su suma desagregada, que alcanza a 1285.

*Cuadro: Viviendas nuevas y reparadas en la fase de recuperación de las inundaciones de 1959 por la Comisión Nacional para Damnificados*

| DEPARTAMENTO | CIUDAD | BARRIO | NUEVAS | REPARADAS |
|---|---|---|---|---|
| ARTIGAS | CAPITAL | EXODO | 61 | - |
| ARTIGAS | CAPITAL | AYUI | 51 | - |
| ARTIGAS | CAPITAL | AISLADAS | 214 | 30 |
| SALTO | CAPITAL | CONSTITUCIÓN | 90 | 40 |
| PAYSANDÚ | CAPITAL | PURIFICACIÓN | 156 | 288 |
| RIO NEGRO | NUEVO BERLIN | ORIENTAL | 27 | - |
| RIO NEGRO | NUEVO BERLIN | RINCÓN | 18 | - |
| RIO NEGRO | NUEVO BERLIN | SAN JAVIER | - | 11 |
| SORIANO | CAPITAL | CHANÁ | 21 | - |
| SORIANO | VILLA SORIANO | 19 DE ABRIL | 9 | 3 |
| SORIANO | VILLA SORIANO | AGRACIADA | 26 | - |
| SORIANO | DOLORES | AISLADAS | - | 4 |
| COLONIA | NUEVA PALMIRA | ASENCIO | 16 | 25 |
| COLONIA | NUEVA PALMIRA | TREINTA Y TRES | 5 | - |
| COLONIA | CARMELO | AISLADAS | 30 | 27 |
| COLONIA | JUAN LACAZE | AISLADAS | 10 | 2 |
| RIVERA | CAPITAL | MISIONES | 27 | - |
| TACUAREMBÓ | CAPITAL | 25 DE AGOSTO | 19 | 81 |
| TACUAREMBÓ | CAPITAL | AISLADAS | 54 | - |
| TACUAREMBÓ | PASO DE LOS TOROS | CHARRÚA | 29 | - |
| TACUAREMBÓ | PASO DE LOS TOROS | AISLADAS | 163 | 551 |
| TACUAREMBÓ | SAN GREGORIO | TABARÉ | 9 | - |
| TACUAREMBÓ | SAN GREGORIO | ZAPICÁN | 10 | - |
| TACUAREMBÓ | SAN GREGORIO | ABAYUBÁ | 8 | - |
| TACUAREMBÓ | SAN GREGORIO | TABOBÁ | 12 | - |
| TACUAREMBÓ | SAN GREGORIO | AISLADAS | 5 | - |
| DURAZNO | CAPITAL | SARANDÍ | 34 | - |
| DURAZNO | CAPITAL | AISLADAS | 10 | 13 |
| DURAZNO | P. CENTENARIO | ARTIGAS | 26 | - |
| DURAZNO | P. CENTENARIO | AISLADAS | 32 | 21 |
| CERRO LARGO | RIO BRANCO | 18 DE JULIO | 41 | - |
| CERRO LARGO | RIO BRANCO | AISLADAS | 5 | 14 |
| CERRO LARGO | PASO DE LAS PIEDRAS | URUGUAY | 38 | 2 |
| TREINTA Y TRES | 7° Secc. Rural | ANDRESITO | 29 | - |
| TOTAL | | | 1285 | 1112 |

Se constata, en suma, una exitosa apropiación política de una iniciativa social, como la gestión de las donaciones, restringiendo normativamente la participación de las organizaciones sociales (y eventualmente de los partidos políticos) y relanzando la idea de una reconstrucción

con fuerte énfasis en la administración honesta y eficiente de los recursos, con una clara identificación con las Fuerzas Armadas. Desde esta posición, el rol de la sociedad civil se limitaba a la participación de individuos desagregados impulsados por su sentimiento de solidaridad nacional, como se verá en el siguiente apartado.

Esta construcción discursiva no fue homogénea y produjo resistencias. En un duro editorial de un diario de Mercedes se criticó la declaración de reconocimiento realizada por el Concejo Departamental de Soriano al finalizar la emergencia, que si bien en sus primeras comunicaciones planteaba una multiplicidad de actores con el liderazgo de la Jefatura de Policía, al momento de destacar y felicitar el esfuerzo realizado durante la respuesta señaló "la extraordinaria labor desplegada por el Comando Militar, funcionarios dependientes de la Dirección de Saneamiento y de la Usina Eléctrica local, así como los del Instituto Policial y obreros municipales, en los momentos difíciles por que atravesó nuestra población donde con esfuerzo denodado, hicieron frente a situaciones apremiantes". El editorial respondía: "No concebimos, por ejemplo, cómo el trabajo desplegado por la Policía, cuando evacuó –y sin ayuda alguna del Comando Militar- precisamente lo que era urgentemente necesario de evacuar, no concebimos, repetimos, que allá aparezca como agregada, algo así como de 'yapa' en el cuadro de honor. Pero hay algo más injusto aún. Pocas veces resonó con más oportunidad la palabra 'Cruz Roja' que en los actuales angustiosos momentos. Noble, sacrificada, heroica actividad auspiciada por generosas damas que, ante el espectáculo lastimoso de nuestro pueblo pobre evacuado, han sentido vibrar sus corazones en una suprema palpitación de mujeres y madres. Y bien, no concebimos cómo el Concejo Departamental ha olvidado a quienes, precisamente, desde la 'hora prima' se entregaron enteramente a aliviar, no ya un poco, sino hasta mejorando la situación nutritiva de infinidad de familias. Creemos interpretar el sentir popular ante esta obra y no reconocerlo es un acto injustificable en todo sentido."[37]

**iii) La apelación a la solidaridad individual**

Mientras se excluía de la gestión de las donaciones a las organizaciones sociales, quitándoles la posibilidad de conquistar posiciones dentro del sistema político en el contexto del desastre, se promovía la solidaridad individual. Recién señalamos que la principal acción pública de la Comisión Nacional para Damnificados fue la "Cruzada de la Solidaridad", una estrategia de

[37] No reconocer la obra de la Cruz Roja es acto injustificable (6 de mayo de 1959). Diario El Día de Mercedes, p1.

comunicación para estampar el sello político a un fenómeno social espontáneo. En ese marco, se emitieron letras y bonos de tesorería en el llamado "Empréstito Patriótico".

Los diarios de la época y toda publicación posterior sobre el evento resaltan la energía solidaria que se activó durante las inundaciones como un símbolo de la reacción aglutinante de la ciudadanía frente a la adversidad. Es ilustrativo de ello que en el año 2000, en conmemoración de la evacuación de Paso de los Toros, el Parlamento Nacional declaró el 17 de abril como el "Día Nacional de la Solidaridad".

Este clima de solidaridad que se exaltó desde las primeras crónicas sobre el evento, que retrataban múltiples y variadas manifestaciones en todo el país, generó un estado colectivo de unidad nacional que tendió a disminuir los conflictos sociales y políticos. Así lo plantea explícitamente un editorial del Diario Acción: "Nuestro país vive horas de honda angustia. Sobre él se cierne una tragedia pocas veces vista. Ante ello todo el país se ha sentido conmovido en lo más íntimo. Pero estos sentimientos no se han desgranado en declaraciones teóricas o gestos inoperantes, sino que han aflorado en magníficos actos de solidaridad. (…) La conciencia pública ha sentido como un imperativo categórico la necesidad de que todas las medidas que se asuman cuenten con el asentimiento unánime de los habitantes del país, para que tengan así el respaldo necesario a los efectos de asegurar su fiel cumplimiento. Nuestro Partido está en esa línea. Todas las medidas que se tomen por los órganos de gobierno, inspiradas en la loable finalidad de mitigar los efectos de la tragedia mediante fórmulas adecuadas, contarán con el apoyo total de los hombres que nos representan en los distintos poderes del Estado"[38].

Las inundaciones generaron un clima de solidaridad que favoreció la unidad e insufló una pequeña dosis de confianza política dentro del incipiente proceso de crisis estructural. En agosto de 1959, una revista de la época resumía este momento aglutinante[39]: "El país atravesaba por una tremenda crisis moral que se agregaba a la ya aguda crisis económica. Las elecciones del 30 de noviembre ofrecieron la oportunidad de votar un cambio en el equipo gubernamental; los resultados no arrojan dudas sobre esa decisión. Los acontecimientos posteriores con la división entre los triunfadores crearon un peligroso clima de decepción general.

En medio de estas circunstancias el imprevisto embate de las aguas coloca a la nación bajo un estado de emergencia y la conciencia de una catástrofe general, que se agrega a la ya

[38] El deber de la historia (16 de abril de 1959). Diario Acción, p2.
[39] Apartado de la Revista de Geografía e Historia "Estuario", n° 4-5, Montevideo, agosto de 1959

existente, invade a todos. La tregua a las pasiones que provocó la muerte del Dr. Herrera, es sucedida por esta otra mucho más dramática e incierta.

Y he aquí la paradoja: la nación afectada en sus conquistas materiales fundamentales, empieza a revitalizarse moralmente. La calamidad toca fibras dormidas y un contagioso sentido de la solidaridad se propaga por todas las clases sociales: es necesario vencer a la naturaleza y salvar al país. El gobierno –en medio de los graves acontecimientos- recibe el formidable apoyo que había perdido pocos días antes. La catástrofe favorece en dos aspectos al gobierno: disimula la crisis estructural de nuestra economía dilatando políticamente los plazos que la opinión púbica está dispuesta a dispensar al gobierno y despierta una actitud moral del pueblo –consciente del fatalismo de los sucesos- que había minado la historia política del país en los últimos años".

Este boleto de confianza que las inundaciones extendieron al sistema político será tema del siguiente apartado.

## 6. Efectos políticos inmediatos

A partir de este conjunto de respuestas simbólicas y materiales, el sistema político no solo hizo frente eficazmente a la disrupción de las inundaciones, sino que logró postergar durante unos meses las demandas que exigían enfrentar su crisis estructural. El vacilante gobierno de los meses previos, apenas con capacidad para conformar el gabinete, logró fortalecerse por su estratégico manejo de las inundaciones.

El batllismo aceptó la gestión de la agenda propuesta por el gobierno, y su imposibilidad de confrontarlo. Con motivo de justificar el apoyo a las Medidas Prontas de Seguridad, señalaba un editorial del Diario Acción: "las circunstancias lo imponían. No se podía hacer oídos sordos a lo que la opinión pública exigía. Ni tampoco debilitar por la vía de una oposición con miras electorales el frente nacional que en los hechos se ha constituido para luchar contra la catástrofe."[40]

Un editorial de Marcha, apreciaba positivamente la respuesta del gobierno, y pedía que se avance más en las soluciones de fondo: "El país entero ha dado una ejemplar prueba de solidaridad. Ha estado bien el gobierno. Ha estado particularmente bien el Banco Hipotecario, al encarar una política de reconstrucción de viviendas. Pero será preciso ir más allá. Más allá de las medidas de emergencia y de las iniciativas parciales. Más allá, por supuesto, de las ayudas –conmovedoras y necesarias- de particulares a particulares. Lamentaciones a un lado –falta tiempo y sería impúdico formularlas- hay que encarar un realizar una ambiciosa campaña de recuperación de las riquezas perdidas." El editorial mencionaba que la Comisión Nacional para Damnificados (creada dos días antes) podía ser la encargada de la movilización y gestión de los recursos extraordinarios que se necesitaban para un proyecto ambicioso: "Quizás la catástrofe presente nos permita, si somos capaces de aguantar con los dientes apretados y de recomenzar con mayor energía, un paso al frente que de otra manera, por el estancamiento y la rutina diaria, no hubiéramos sido capaces de dar.

Siempre que llovió, paró. Saldremos adelante. De nosotros depende que sea pronto. La prueba a que estamos sometidos servirá para encontrarnos a nosotros mismos, para mostrar y mostrarnos de lo que somos capaces. Para rehacer, en la desgracias, al país. Démosle la cara al destino y dispongámonos –cabeza fría, corazón caliente- a pelear contra él. Lo doblegaremos."[41]

---

[40] Medidas Prontas de Seguridad. Sentido de nuestro voto (18 de abril de 1959). Diario Acción, p1.
[41] Frente a la catástrofe (17 de abril de 1959). Marcha n° 955, p1.

En el editorial de la siguiente semana, nuevamente se plantea que "Mientras el barco corre peligro de hundimiento, es natural y necesario que se atienda a lo inmediato: calafatear rumbos, atarse los salvavidas, achicar el agua, arriar el velamen. Con más o menos eficacia y don dedicación llevada en muchos casos hasta el sacrificio, esto se ha hecho. Señalar tales o cuales fallas, sería tonto. La verdad es que el país afrontó la tormenta con dignidad y en ocasiones, repetimos, con heroísmo" a la vez que se enfatiza en la debilidad de la recuperación, en tanto oportunidad perdida para modificaciones estructurales, más allá de la contingencia, y reducir sustancialmente las vulnerabilidad; en ese sentido, puso el centro de atención, como vimos en el punto anterior, en la debilidad de la matriz energética y la dependencia de Rincón del Bonete, entre otras dimensiones.[42]

Una carta del embajador francés define positivamente la respuesta del sistema político: "La actividad desplegada en tales circunstancias por el Gobierno y las medidas tomadas por éste generalmente recogieron la aprobación de la prensa y de la opinión. Los ministros que tenían que intervenir más directamente, los de Interior, Obras Públicas, Salud, Ganadería y Agricultura parecen haber demostrado competencia y decisión."

De acuerdo a esta opinión, las inundaciones no solo no exacerbaron el conflicto social y político, como suele ocurrir luego de los desastres, sino que abrió un pequeño margen de confianza a las autoridades.

Estos productos provistos por el sistema político permitieron atender las demandas, y reducir el nivel de disidencia interna del sistema, aunque por poco tiempo, ya que rápidamente el conflicto ganaría nuevamente el espacio público uruguayo.

Pero antes de ello, y a pesar del inestable comienzo de su período de gobierno, el Partido Nacional logró aprobar en diciembre de 1959 la trascendente "Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria". Este fue el primer hito liberalizador en el país, desde la crisis de 1929 (Nahum y otros 1992:106 y ss.). Algunos observadores externos señalan que la aprobación de esa reforma fue posible, quizás, por el clima de unidad generado por las inundaciones, que permitió superar las diferencias iniciales entre las fracciones blancas: "Las diferencias de esos grupos fueron en gran medida responsables el año pasado del retraso en la introducción de medidas firmes para lidiar con la situación económica. El desastre natural de las inundaciones,

[42] A dios rogando y con el mazo dando (24 de abril de 1959). Marcha n° 956, p1.

sin embargo, actuó como una especie de cataclismo que eventualmente produjo la tardía reforma cambiaria”[43]

Hasta aquí se señala una situación que marca las consecuencias inmediatas de las inundaciones como favorables a la fortaleza sistémica. Más allá de la obvia alteración coyuntural provocada por las inundaciones, durante su ocurrencia y los meses siguientes se redujo la conflictividad propia del período anterior y de los primeros y titubeantes días del gobierno del Partido Nacional. Los eventuales intentos por deslegitimarlo fueron neutralizados. Se promovió la unidad nacional, si bien no se logró la concertación de esfuerzos que, más allá de las reformas puntuales, permitieran llevar adelante un gobierno que, durante la campaña electoral, se postulaba como refundacional. Un observador externo fue inicialmente optimista sobre la posibilidad de que las inundaciones favorezcan aún más el acercamiento político entre las fracciones blancas para conformar el gabinete: “las desgracias del país acrecentarían lo odioso de estos regateos”, pero semanas después encuentra que “después de las inundaciones, los dirigentes tuvieron finalmente el tiempo de abordar nuevamente el problema, se enfrentaron a la resistencia de sus compañeros, reanimados en su fe partidaria y muy resueltos a no dejarse despojar de los frutos de la victoria”.[44]

[43] N° 1150. C.M. Rose, de la Embajada Británica, informa sobre la situación política uruguaya. Montevideo, 6 de mayo de 1960 (Nahum 2000 A).
[44] N° 30. Gabriel Bonneau, Embajador de Francia, comunica la grave situación provocada por las inundaciones “que… devastan el país”, 17 de abril de 1959 (Nahum 2000 B).

## 7. El equilibrio post-desastre

Recapitulemos, en los primeros meses de 1959 existía un alto nivel de conflictividad social y política en un país que iniciaba una crisis estructural (ese aciago futuro de crisis no es sólo una constatación retrospectiva, sino que formaba parte de la percepción predominante entre los actores). En ese marco, las inundaciones generaron una grave disrupción del sistema social y, como consecuencia lógica, del sistema político. Si bien podía esperarse que este evento adverso exacerbara los conflictos y aumente las demandas, las acciones de adaptación al nuevo entorno crítico fueron eficaces, y se ganaron algunos meses de estabilidad y de aceptable gobernabilidad.

Como señalamos antes, cuando el motivo de disrupción disminuye su intensidad y, eventualmente, desaparece, se encuentran nuevos equilibrios. En esa fase de reconstrucción sistémica, llamada "fase adaptativa post-desastre", se deben normalizar las nuevas formas de adaptación.

Esta frontera es difícil de trazar en nuestro caso de estudio. En la medida que las inundaciones afectaron a un sistema social y político en crisis, la fase adaptativa se confundió temporal y orgánicamente con el proceso general de transformación y descomposición que la antecede y trasciende.

Esto desafía el análisis, en tanto dificulta el establecimiento de un conjunto limitado de efectos sistémicos perdurables que puedan ser claramente atribuidos al desastre. Pero con las cautelas correspondientes, vamos a profundizar en una dimensión concreta: el ingreso de las Fuerzas Armadas a la agenda pública uruguaya. Para ello, intentaremos aportar información de fuentes primarias en un debate aún poco visitado.

El principal factor novedoso que se procesó durante la etapa de adaptación post-desastre fue el protagonismo adquirido por las Fuerzas Armadas en la agenda pública. Debemos recordar que desde 1904, los militares uruguayos no habían logrado asumir un rol definido en la sociedad uruguaya. No tenían una clara inserción institucional, en un país sin conflictos externos ni internos. Primeros beneficiarios del Estado de Bienestar batllista (López- Alves 1999), se mantenían en un silencioso transcurrir entre la identidad difusa (López Chirico 1985), el amiguismo colorado (Real de Azúa 1969) y la conspiración frustrada (Lessa 1996). Esto es, no tenían una razón de ser específica dentro del sistema social en su conjunto, y menos aún en el sistema político.

Es así que las inundaciones dieron a las Fuerzas Armadas la histórica oportunidad de ganar un protagonismo público que no habían tenido desde la guerra civil. Lo decía en un informe a su sede el embajador belga: “A diferencia de otros países latinoamericanos, raramente hace hablar de ella y no fue más que una sola vez protagonista de la prensa durante estos últimos años, cuando las inundaciones del mes de abril, donde se distinguió por su devoción y eficacia”[45].

De ese transcurrir marginal e invisible, asumieron la coordinación de las tareas de respuesta con amplias capacidades de decisión y articulación, en el marco de un estado de excepción definido por las Medidas Prontas de Seguridad.

En este sentido, las inundaciones plantean un escenario inédito en el Uruguay del siglo XX. A las Fuerzas Armadas se les otorga un rol ampliamente legitimado como actor eficiente, solidario y competente para enfrentar las contingencias extremas y mantener el orden, y para asumir roles de conducción cuando los problemas superan las posibilidades del sistema político.

Dejaron como un severo antecedente en el sistema político que las fuerzas militares hayan asumido el control total de un territorio. Como reseña Seregni, en la zona de emergencia se trabajó en un clima castrense de disciplina y autoridad: “Hicimos una movilización forzosa: ‘el que no trabaja no come’, organizamos las cuadrillas de tareas, porque había mucho hombre en edad útil que estaba también evacuado. (…) Los primeros días hubo algún problema, gente remisa y gente que estaba un poco para la jajaraija que se terminó cuando… ‘acá, para venir con un plato, hay que tener el visto bueno”. El sistema político sólido, democrático y con indiscutido alcance territorial, declaró su incapacidad y, en consecuencia, resignó la “asignación autoritaria de valores” en una zona del país a manos de las Fuerzas Armadas, que definieron las normas, vigilaron su cumplimiento, decidieron la justicia e hicieron cumplir las sanciones: “Desde el momento que la ciudad había sido evacuada, que las puertas estaban cerradas porque había riquezas dentro de las casas, establecimos prohibición absoluta de entrar ahí, con vigilancia permanente. Algunos infringieron la ley, no sólo por el lado de tierra sino por bote, intentaron llegar a las casas, en algún amague… Esos casos los resolvimos impartiendo justicia. De las cosas que hicimos, fue impartir una justicia rápida. Un tribunal de faltas pero en un gobierno de emergencia, en un vagón de ferrocarril. El fiscal era el comisario. Se presentaba el acusado –había un juicio sumario- y yo, sentado en un cajón en el vagón,

[45] N° 370. Marc Jottard, Embajador de Bélgica, comenta reducción de gastos militares, 31 de julio de 1959 (Nahum 1999).

finalmente establecía las condiciones. No hubo grandes problemas, la pena mayor era de reclusión en un vagón de ferrocarril. Lo más grave fueron unos que intentaron entrar al pueblo y los descubrieron tratando de forzar una ventana, y luego también en el campamento, en el cual había muchachas y muchachos, había otro tipo de faltas que fueron algunos intentos de falta de respeto en las horas de la noche, lo cual motivó también un régimen muy severo en cuanto a los horarios, al tránsito y al respeto del toque de queda" (Barros-Lémez 1989:38 y ss).

Estas acciones recibieron la más alta aprobación pública. El Ministerio de Salud Pública felicitaba y agradecía el trabajo del Comando Militar de Paso de los Toros por la evacuación y retorno de los pobladores y la población hospitalaria: "Esta Secretaría de Estado se complace en hacerles llegar por intermedio del Señor Ministro, las expresiones de reconocimiento y simpatía hacia cada uno de sus integrantes, por la magnífica labor desarrollada, quienes, compenetrados de la delicada misión que se les confiara, con clara noción del deber y verdadero sentido patriótico –unos con sus ajustadas directrices y otros acatando diligentemente las mismas- recurriendo también a sus ricas fuentes de energías morales, lograron con todo éxito, hacer frente a la crítica situación vivida en esa importante zona."[46]

Las felicitaciones trasmitidas a los Oficiales Superiores, Jefes, Oficiales y Personal de Tropa de la Región Militar N° 3, son ilustrativas de la exaltación de valores militares en esa coyuntura: "La capacidad de mando y organización, así como la energía desplegada en todos sus actos, fueron factores principales para el éxito de la misión general a cumplir. (…) Labor silenciosa y sacrificada, que como la del personal de trasmisiones, mantuvieron el servicio en permanencia, pesa a las dificultades materiales y climatéricas (sic), en que se vivía". El Inspector General del Ejército compartió esos elogios, y destacó el trabajo "como ejemplo de colaboración, de eficiencia y de sentimiento del deber en aras de una causa común". [47]

Otra de las notas de felicitaciones del General Magnani resaltó la actuación del Batallón de Ingenieros N° 3. "El reducido efectivo, así como la diversidad de funciones a cumplir, exigió a sus integrantes una ímproba labor, a la cual se dedicó por entero desde el Jefe al Soldado, con entusiasmo y dedicación que prestigian al Arma y por ende a las Fuerzas Armadas de la República. (…) Es de destacar que tanto la Corporación de Oficiales como el Personal de Tropa que tiene sus familiares en la Ciudad, estuvieron permanentemente en servicio, descuidando

[46] Nota N° 5490 del Ministro de Salud Pública, Dr. Carlos Stajano, al Ministerio de Defensa Nacional, 25 de mayo de 1959 (Comando General del Ejército 1999).
[47] Oficio 1111/959. Nota del General Enrique Magnani al Inspector General del Ejército, respecto a la actuación de Oficiales Superiores, Jefes Oficiales y Personal de Tropa de la Región Militar N° 3. 30 de mayo de 1959 (Comando General del Ejército 1999).

los más sagrados deberes familiares, en bien de la función. Muchos de los integrantes desconocían a varios días de la evacuación el lugar donde se encontraban sus familias. Viviendo esta incertidumbre, sabiendo que sus hogares se encontraban perdidos, esta Unidad trabajó con ahínco y voluntad, pese a las inclemencias del tiempo y deficiencias de equipo, que hacía más sacrificada la penosa labor cumplida con tanta abnegación"[48].

El perspicaz embajador británico de la época relaciona la ineficacia demostrada por los partidos políticos en ese contexto histórico y el simultáneo fortalecimiento de la imagen pública de las fuerzas armadas como un peligroso desequilibrio en el juego democrático del país.[49] En sus informes a la sede, comienza describiendo la ineficacia del sistema político:

"Toda clase de decisiones políticas de trascendencia permanecen en el aire, la inflación está aumentando inexorablemente, es profundamente sentida la escasez de alimentos surgida principalmente de las inundaciones y las organizaciones de trabajadores lógicamente están tornándose más impacientes."

A continuación la compara con el súbito e inédito prestigio de las Fuerzas Armadas: "Al mismo tiempo el desastre de las inundaciones permitió a los líderes de los servicios armados saborear el intoxicante y desacostumbrado gusto del poder y la popularidad. Tuvieron el absoluto control de las áreas más afectadas por semanas y llevaron adelante sus difíciles deberes con eficiencia. El Sr. Fidel Castro los vio trabajando y expresó su sorpresa ante el respeto y buenas relaciones que obviamente inspiraban entre la población civil, tan diferente, dijo, del efecto que las fuerzas de Batista solían causar sobre el pueblo. Lo que no sabía era que este estado de cosas era nuevo en Uruguay. En general se suele aceptar a las fuerzas armadas, pero no son queridas y respetadas. Nunca han sido grandes e importantes en la memoria viva y constituyen una pequeña comunidad cerrada y mal paga, que vive bastante afuera de la corriente principal de la vida nacional, igual que el Ejército de Estados Unidos a través de la mayor parte de su historia."

La ineficacia política y el prestigio militar formularon una ecuación inestable: "En esta situación, donde la incompetencia civil y la indecisión han contrastado con la eficiencia militar, es sencillamente natural especular en cuanto a si algún grupo de oficiales puede estar dando rienda suelta a pensamientos peligrosos. La posibilidad no puede excluirse."

---

[48] Oficio 1109/959. Nota del General Enrique Magnani al Inspector General del Ejército felicitando la actuación del Batallón de Ingenieros N°3. 28 de mayo de 1959 (Comando General del Ejército 1999).

[49] N° 1134. M.S. Henderson, Embajador británico, comenta la situación política post-electoral y especula sobre la posible reacción del ejército. Montevideo, 18 junio de 1959 (Nahum 2000 A).

Este embajador sabe de la trascendencia del tema, y combina sus atinadas especulaciones con ingeniosas (y llamativamente osadas) investigaciones de campo. De esta forma, agrega elementos al análisis, que pueden resumirse en los siguientes postulados: i) los integrantes de las Fuerzas Armadas, especialmente los más veteranos, no consideraban asumir acciones de fuerza en el corto plazo, ii) la posibilidad de hacerlo, sin embargo, no era totalmente descartada y, iii) los militares sentían que durante las inundaciones le habían dado una oportunidad al gobierno, quien la desperdició.

"Hay evidencia de que no todos los oficiales uruguayos son completamente inconmovibles en su apego al gobierno constitucional: es cierto razonablemente que en un asado la noche antes que el nuevo gobierno asumiera el poder, algunos muy importantes oficiales que estaban a punto de perder sus comandos porque eran simpatizantes colorados hicieron declaraciones subversivas. Fue aparentemente un muy buen asado y todos tuvieron mucho para beber, de modo que no debe exagerarse el hecho, pero aun así a alguno se le ocurrió tal comentario *in vino veritas*. Esto, sin embargo, aun deja sin resolver el problema de cuán serio debe tomarse esta conversación. Desgraciadamente, no es fácil encontrar una respuesta en Montevideo, particularmente en ausencia de un agregado militar residente, ya que nuestros contactos con los oficiales uruguayos son inevitablemente bastante formales y restringidos a los rangos más altos. Sin embargo, un miembro de mi personal, recientemente ha logrado ver algo del Ejército uruguayo sobre bases más amistosas e íntimas en el curso de una gira por las áreas del interior más afectadas por las inundaciones. En particular pudo discutir las posibilidades de un golpe de estado militar con el coronel que comandaba un distrito militar. Este oficial dijo que no veía a sus contemporáneos iniciando una revuelta: han llegado a la edad en que desean una vida pacífica, aunque mucho habían disfrutado su breve momento de autoridad y prestigio durante las inundaciones. Los oficiales más jóvenes podrían ser un riesgo, pero no inmediato. El ejército en su conjunto sintió que el Gobierno había perdido la oportunidad de usar las inundaciones como una excusa y oportunidad para hacer que la clase trabajadora realmente trabajara, por una vez. Hubo un deseo de no juzgar demasiado pronto y dar a los civiles una oportunidad para corregir las cosas, pero el estado de confusión y de desorientación no podrían seguir indefinidamente, por muy renuentes que estén incluso los oficiales jóvenes a actuar."

Pero la disrupción de las inundaciones y el nuevo rol asignado a los militares no implicaron, directa e inmediatamente, una transformación estructural del sistema político. En el informe fechado a inicios de 1960, correspondiente al año 1959, el embajador británico resume su anterior análisis y señala hacia donde se inclinó en el corto plazo esa ecuación inestable: "En

cuanto a las fuerzas armadas, han adherido a la tradición uruguaya de mantenerse fuera de la política"[50].

En ese sentido, la lectura histórica permite identificar que el desastre facilitó la primera etapa de un desarrollo político de más largo plazo de las Fuerzas Armadas. Con esta primera intervención pública, que estuvo asociada a un rol asistencial y solidario, lograron constituirse por primera vez como un actor en el sistema político. Los hechos posteriores muestran que este rol de "acción cívica" iba a ser funcional a la nueva estrategia contrainsurgente promovida al nivel regional por los Estados Unidos, para redimensionar las fuerzas, adecuarlas al nuevo contexto y mejorar su imagen frente a la ciudadanía (López Chirico 1985:134).

Sin que sea motivo de esta investigación, la mirada retrospectiva nos permite apreciar que cuando el contexto político cambió, entrados los años sesenta, los sectores autoritarios mantuvieron la reivindicación de los valores del orden, la eficiencia y la solidaridad, y del rol conductor de las fuerzas armadas en situaciones de crisis, pero ya no se mencionó la acción cívica. El rol militar en la atención de las inundaciones dejó rápidamente de formar parte del discurso; el desempeño positivo de ayuda a la población civil durante el desastre fue sustituido por otra clase de acciones, de carácter más político, frente a problemas de nuevo tipo: la subversión y la sedición.

Esta evolución discursiva respondió a un fenómeno regional. A mediados de los sesenta, cuando los militares latinoamericanos avanzaron en el control político de los estados, un coronel de las fuerzas armadas brasileras se encargaba explícitamente de comunicar a sus colegas que la acción cívica era una etapa superada, admitiendo su carácter artificioso y transitorio: "Es tan persuasivo el adoctrinamiento sobre la pretendida inutilidad de los ejércitos que muchos de nosotros mismos, como inseguros de la legitimidad de nuestro destino, nos ponemos a justificar un papel a desempeñar, como si ya no fuésemos indispensables a la seguridad de nuestras naciones. Esta es una de las razones, creo yo, por las cuales procuramos dar énfasis a aquello que convino en llamar 'acción cívica', no siempre sincera, y tantas veces hecha para disfrazar o compensar lo que realmente debemos hacer"[51]

Como una referencia de esta transformación del discurso militar, tres años después de ocurridas las inundaciones, cuando el inquietismo militar era mayor, un Coronel del Ejército

---

[50] N° 1146. Informe Anual sobre 1959. Montevideo, 14 de enero de 1960 (Nahum 2000 A).
[51] Discurso pronunciado por el Coronel Octavio Costa el 3 de noviembre de 1966 en la VII Conferencia de Ejércitos Latinoamericanos, Buenos Aires. Cita extraída de López Chirico (p.135).

expone una interpretación mucho más exaltada del protagonismo militar durante las inundaciones, que lo aproximan claramente a la Doctrina de la Seguridad Nacional:

"Sin embargo, ante tanta calamidad presente, existió una fuerza moral que impidió cundiera el pánico colectivo ante una situación caótica, de ceder la represa a las tremendas presiones hidráulicas que venía soportando. Esa fuerza moral estaba resumida en un grupo reducido de la ciudadanía: las Fuerzas Armadas Nacionales, Ejército, Marina, Aviación, Servicios Auxiliares (desde las más altas a inferiores jerarquías) agrupadas todas en torno al Señor Ministro de Defensa Nacional, sobre cuyos hombros descansaba toda la autoridad, pero también toda la responsabilidad para restablecer el orden, profundamente alterado por los fenómenos climáticos que imperaban. Y bien, señores; ustedes fueron testigos: el territorio nacional y las fuerzas vivas del país fueron castigados con la violencia e impiedad de un enemigo encarnizado tal como aconteciese en una contienda bélica, en que se busca la desintegración total del adversario por su aniquilamiento progresivo. Las Fuerzas Armadas Nacionales, con su actitud y comportamiento, señores, en la contingencia de abril-mayo de 1959, evitaron la derrota del pueblo uruguayo, o en otras palabras, impidieron se produjera la bancarrota de su estructura económica-social. Que la meditación sobre estos hechos y saldos, nos ilumine para el bien del país" (Bergalli 1962).

Los eventos posteriores en Uruguay ensombrecen esa última invitación a la reflexión hasta transformarla casi en una amenaza. El discurso bélico explícito y el énfasis en la acción mesiánica de las Fuerzas Armadas para restablecer un orden social amenazado, aparecen como una avanzada del discurso militarista de la derecha autoritaria que se gestaría en su interior.

Paralelo a ese protagonismo de la "acción cívica" durante la fase de respuesta, el imaginario militar también alimentó el giro retórico ocurrido durante la posterior etapa de recuperación de las inundaciones asociada a un proyecto de "reconstrucción nacional".

Un suelto de prensa de la Comisión Nacional para Damnificados reivindica su rol apolítico y de intérprete del sentir nacional: "En cuando a la forma de esta acción la Comisión entiende que debe promover la colaboración activa de los mismos perjudicados, en el esfuerzo común por la superación de las situaciones. Por último, la Comisión actuará, como es obvio, totalmente en acuerdo con el sentir nacional que la ha promovido, al margen de todo fin político y fuera de toda influencia capaz de alterar los claros objetivos confiados exclusivamente a su

responsabilidad."[52] Lo firma como Presidente de la Comisión, el "General Oscar Gestido", sin aclarar su situación de retiro.

Otro suelto de prensa contiene nuevos elementos sugerentes del imaginario militar que nutría a la Comisión: "esta CRUZADA es la CRUZADA DEL PUEBLO, es la CRUZADA DEL PATRIOTA, es la CRUZADA DEL HOMBRE SENCILLO Y COMUN QUE SIENTE QUE NO PUEDE PERMANECER APÁTICO ANTE LA DESGRACIAS DE MILLARES DE COMPATRIOTAS"[53]

En línea con lo planteado por Samuel Prince, durante situaciones de alta incertidumbre y con una sensibilidad colectiva exacerbada, como ocurre durante los desastres, se eleva la predisposición de la población a los mensajes claros y simples, que pueden adquirir una contundencia de dimensiones insospechadas.

Como ya hemos señalado, Oscar Gestido, presidente de la Comisión Nacional para Damnificados y portavoz de ese discurso como protagonista público de la Cruzada de la Solidaridad, será electo presidente de la República pocos años después, a partir de la imagen de probidad y eficiencia forjada durante las inundaciones. Pero no es sólo su persona quien demostró el éxito alcanzado en las inundaciones, es esa retórica que exalta las virtudes asociadas con el imaginario militar como facilitadoras de una "reconstrucción nacional", la que tuvo en el desastre una oportunidad de proyección pública inédita en el Uruguay contemporáneo.

Para cerrar este extenso apartado, es necesario subrayar que esta inserción militar en el sistema político durante las inundaciones no está cargada de un contenido autoritario. La constitución de las Fuerzas Armadas como un actor legítimo y con condiciones especiales para, eventualmente, intervenir en contextos de crisis, y la exaltación de los valores militares para una figurada "reconstrucción nacional" son factores relevantes, a nuestro entender, para marcar la novedad del ingreso al sistema político, en la oportunidad de las inundaciones, de un actor históricamente relegado. La "trama autoritaria"[54] que se irá tejiendo en la vertiginosa dinámica política de los siguientes años, estará cruzada por otros múltiples factores que incidirán en el rol que posteriormente asumirán esas Fuerzas Armadas dentro del sistema político y que trascienden largamente el inicial impulso que les brindaron las inundaciones.

---

[52] Cruzada de Solidaridad. Comisión Nacional para Damnificados (6 de mayo de 1959). Diario El País.
[53] Debe conocer el pueblo la cruzada de solidaridad (6 de mayo de 1959). Diario El País, p.4.
[54] Expresión de Magdalena Broquetas (2014).

## 8. Conclusiones

En 1959 se registraron las máximas crecidas en la historia del país; estas inundaciones constituyen el desastre más grave del siglo XX en Uruguay, entendido como la mayor disrupción del sistema social, y consecuentemente del sistema político, ocasionada por un evento externo, súbito e imprevisto.

Las inundaciones irrumpieron en una sociedad que mostraba los primeros síntomas de una profunda crisis estructural mientras se iniciaba un proceso regional de polarización ideológica, marcado por el triunfo de la revolución cubana.

Este sistema político en incipiente crisis recibió un shock externo que generó demandas que excedieron sus capacidades normales de respuesta y de adaptación al entorno; pero bajo el liderazgo del novel gobierno blanco y con amplio apoyo, adoptó medidas extraordinarias que no solamente le permitieron enfrentar con relativo éxito el desastre sino que también le facilitaron una solución transitoria a su imperiosa necesidad de conformar un marco de gobernabilidad política y tranquilidad social. El sistema político no se inmovilizó preservando sus equilibrios internos, sino que los modificó en forma significativa para asegurar sus funciones esenciales. Las respuestas fueron materiales, a partir de la orientación eficiente de todos los recursos públicos y las donaciones nacionales e internacionales para la atención de los damnificados, y también simbólicas y políticas, especialmente referidas a la gestión de la agenda pública. En este sentido, el sistema político desplazó en forma eficaz la culpa del desastre hacia el entorno natural, logró prorrogar las demandas redistributivas que dominaban la ingobernable agenda de los meses anteriores para colocar como problema excluyente la respuesta y la reconstrucción frente al desastre de las inundaciones, y reconfiguró sus propios límites incorporando al actor militar, excluyendo a las organizaciones sociales y apelando a la ciudadanía sin las intermediaciones tradicionales (partidos o grupos sociales) por medio del llamado a la solidaridad individual.

En la fase de adaptación post desastre, la primera mirada no nos brinda indicios de grandes cambios: se frustró el intento gubernamental de mantener el estado de excepción (las Medidas Prontas de Seguridad) para abordar la conflictividad social, y como el agua a sus cauces, las Fuerzas Armadas regresaron en calma a sus cuarteles.

Sin embargo, más allá de esa restauración, el sistema político retornó a su dinámica normal y cotidiana con transformaciones derivadas de esa adaptación excepcional al desastre.

En este trabajo se han resaltado algunas de esas reconfiguraciones sistémicas. La más importante es el surgimiento de las Fuerzas Armadas como actor ampliamente legitimado para gobernar situaciones de crisis que exceden las capacidades normales del sistema político. Este nuevo rol director de las crisis sistémicas tuvo un doble énfasis: directamente, por medio de sus capacidades técnicas, operativas y logísticas para la acción cívica e, indirectamente, como portadora de los valores necesarios para una "reconstrucción nacional".

Estas características de la adaptación post-desastre se entremezclaron sin solución de continuidad con el proceso de crisis estructural. El sistema político, apenas superada la coyuntura de las inundaciones, siguió recibiendo demandas cada vez mayores, y en forma ineluctable se tejió sobre el conflicto sociopolítico subyacente la compleja "trama autoritaria" que marcó los siguientes años.

Este es el argumento que hemos desarrollado. La perspectiva sistémica nos permitió simplificar el análisis de un problema complejo e interdisciplinario. Allí reside, precisamente, la principal virtud de la teoría que David Easton inauguró en la ciencia política, con su especial sensibilidad para interpretar las acciones de sobrevivencia de los sistemas políticos frente a los desafíos internos y externos.

Este marco de análisis, que orientó con su parsimonia y sencillez nuestros primeros pasos en un territorio desconocido, deja abonado el camino para asumir nuevas complejidades y abrir algunas "cajas negras". Durante el desarrollo de este estudio surgieron múltiples interrogantes que merecían un análisis más profundo, y que sólo fueron consignadas en los márgenes de los apuntes. Ahora, finalizada esa etapa, algunas de esas dimensiones quedan planteadas como desafíos pendientes.

Durante las inundaciones la sociedad civil se estremeció con la fuerza de la solidaridad. Frente a esa energía inédita que recorrió todo el país, el sistema político levantó una muralla que excluyó, por medio de Medidas Prontas de Seguridad, a la sociedad organizada. La desconfianza y el temor del sistema político frente a la reivindicación social de la solidaridad es una línea de larga duración que en 1959 se manifestó con especial crudeza. Esos recurrentes miedos delatan, quizás, un mecanismo de persistencia del sistema político que merece ser atendido desde la academia.

Como una continuación natural de esta investigación, aparece el esbozo de una comparación sugerente: mientras en Paso de los Toros los militares asumieron en forma indiscutida el control total de la situación a partir de las decisiones del gobierno colegiado y del parlamento,

en Soriano no lograron interpretar el papel protagónico que buscaron (apenas aprobadas las Medidas Prontas de Seguridad reorganizaron la respuesta bajo su liderazgo, censuraron un editorial, evacuaron sin motivo a Villa del Soriano, etc.) contenidos por la prensa y por las autoridades departamentales, que terminaron cediendo a la presión militar.

Este punto nos invita a profundizar sobre el rol de las Fuerzas Armadas y su relación con las autoridades políticas. Ya no parece sostenerse que durante las inundaciones los militares mantuvieron una posición puramente reactiva sino que demostraron interés en sobredimensionar su rol. Esta línea de investigación nos permitiría avanzar en las dudas que permanecen sobre los juegos estratégicos entre las Fuerzas Armadas y el gobierno que derivaron en las reconfiguraciones del sistema político que hemos estudiado.

En este trabajo se realizaron pocas menciones al entorno internacional y la ayuda humanitaria. Esto es así porque no se encontraron pruebas de injerencias externas significativas. El gobierno de la época fue muy cuidadoso al respecto. Por ejemplo, el ofrecimiento que realizara la U.R.S.S. de un préstamo de 120 a 135 millones de dólares para la reconstrucción de la economía luego de las inundaciones, bajo la forma de vías férreas, material hidroeléctrico y abastecimiento de fábricas, no tuvo eco en las autoridades uruguayas, que se mostraron extremadamente reservadas. Esta cautela se debía a que estos préstamos incluían el arribo de un contingente de "técnicos" cuyos objetivos excedían los formalmente declarados. En el contexto del escepticismo regional respecto a Uruguay, sospechado como un centro de difusión de la ideología comunista en el continente, esto podría generar mayores recriminaciones.[55] Desde esos años, y en forma progresiva, el entorno internacional se convirtió en un factor relevante si se trata de entender las consecuencias de los desastres en el sistema político. Es razonable pensar que si las inundaciones sucedían pocos años después, la ayuda humanitaria hubiera tenido un impacto político significativamente mayor.

Así también, siguen flotando innumerables preguntas desde otras disciplinas, que aluden principalmente a las transformaciones económicas y sociales causadas por las inundaciones de 1959. Algunos elementos surgidos de nuestro proceso de investigación parecen indicar que se cristalizaron algunos cambios demográficos y culturales que merecen, desde otras miradas, un análisis específico.

Pero esas posibilidades exceden las pretensiones de nuestra investigación, que junto al objetivo específico de reconstruir el fenómeno histórico de las inundaciones de 1959 desde un

[55] N° 369. Marc Jottard, Embajador de Bélgica, da cuenta de ofrecimientos de ayuda de los países comunistas al Uruguay. 15 de junio de 1959 (Nahum 1999).

enfoque politológico, tuvo el propósito general de sugerir una nueva consideración sobre las disrupciones sociales y políticas derivadas de las emergencias y desastres en Uruguay. En la memoria se congregan otros eventos adversos que resultan sugestivos para el investigador y reclaman nuestra atención: las epidemias del siglo XIX, las plagas del inicio de siglo, el impacto social y económico de las recientes sequías, son ejemplos tomados al azar entre otros innumerables momentos de nuestra historia en los que la naturaleza nos sorprendió ingratamente, como decía Julio E. Suárez, con la púa de su imaginación.

## 9. Bibliografía


Alfaro, Milita (1996): “El carnaval en los tiempos del cólera” en Fernando Pita (comp.) “Las brechas de la historia. Tomo II”, Ediciones de Brecha.

Armúa Larraud, Pedro (1981): “Historia de Paso de los Toros, 1970-1930”, Impresos Multicolor, Montevideo.

Barrán, José Pedro (1993): “Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 1. La cultura bárbara (1800-1860)”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Barrán, José Pedro (1998): “Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El disciplinamiento (1860-1920)”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Barrán, José Pedro (1994): “Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos. Tomo 2. La ortopedia de los pobres”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Barros-Lémez, Alberto (1989): “Protagonistas. Seregni”, Montesexto, Montevideo.

Bates, Frederick y Walter Peacock (noviembre de 1989): “Long Term Recovery”. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 7, n° 3, pp 349-365.

Battione Chiarino, Juan (1962): “Las precipitaciones en el año 1959”. *Revista del Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas*, N° 3, Universidad de la República, Montevideo.

Beck, Ulrich (2010): “La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad”, Paidós, Barcelona.

Bergalli, Alberto (1962): “La erosión hídrica en la Cuenca del Río Negro”. *Revista del Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas*, N° 3, Universidad de la República, Montevideo.

Birkland, Thomas (2013): “Disasters, focusing events, and sociolegal studies”. *OÑATI Socio-legal series*, v.3, n°2, España.

Broquetas, Magdalena (2014): “La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Comando General del Ejército (1999): “Las inundaciones de 1959 a través de la legislación uruguaya”. *Boletín Histórico del Ejército*, Comando General del Ejército, Departamento de Estudios Históricos, Montevideo.

Comisión nacional pro damnificados (1962?): “Una obra de reconstrucción nacional”, Montevideo.

De Chatel, Francesca (2014): “The Role of Drought and Climate Change in the Syrian Uprising: Untangling the Triggers of the Revolution”. *Middle Eastern Studies,* vol. 50, Taylor & Francis Onlien.

Delía, Germán (1986): “El Uruguay neobatllista, 1946-1958”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.

Diario de Sesiones del Poder Legislativo. 17 de abril de 1959.

Easton, David (1982): “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en David Easton (comp.); “Enfoques sobre teoría política”, Amorrortu, Buenos Aires.

Easton, David (1979): “Esquema para el análisis político”, Amorrortu, Buenos Aires.

Henry, Jacques (2011): “Continuity, social change and Katrina” en “Disasters”, Oxford.

Iglesias, Mariana (2011): “Las inundaciones de 1959 en Uruguay. Un nuevo país lucha contra la catástrofe” en Revista de Historia Iberoamericana.

Leites, Lino (2009): “Santa Isabel. Paso de los Toros. 50 años de una catástrofe que conmovió al Uruguay”, Estado Mayor del Ejército, Montevideo.

Lessa, Alfonso (1996): “Estado de Guerra”, Fin de Siglo, Montevideo.

López-Alves, Fernando (1999): “La formación del ejército, la democracia y el estado de bienestar en el Uruguay (1850-1910)”. *Cuadernos del Claeh*, n° 83-84, Montevideo.

López Chirico, Selva (1985): “Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Maskrey, Andrew (comp.) (1993): “Los desastres no son naturales”, La Red, Panamá.

Nahum, Benjamín, Ana Frega, Mónica Maronna e Yvette Trochón (1992): "El fin del Uruguay liberal: 1959-1973", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1999): “Informes diplomáticos de los representantes de Bélgica en el Uruguay. Tomo II. Vol. I: 1947-1959”, Universidad de la República, Departamento de Publicaciones. Montevideo.

Nahum, Benjamín (2000 A): “Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unidos en el Uruguay. Tomo XII: 1956-1961”, Universidad de la República, Departamento de Publicaciones. Montevideo.

Nahum, Benjamín (2000 B): “Informes diplomáticos de los representantes de Francia en el Uruguay. 1959-1963”, Universidad de la República, Departamento de Publicaciones. Montevideo.

Nigg, Joanne y Kathleen Tierney (1993): “Disasters and social change: consequences for community construct and affect”. Paper presentado en “Annual Meeting of the American Sociological Association”, Miami.

Olson, Richard (agosto de 2000): “Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas and Blame”. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 18, n° 2, Matoon.

Osaba, William (1962): “Consecuencias de los fenómenos climáticos de abril en la producción agropecuaria”. *Revista del Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas*, N° 3, Universidad de la República, Montevideo.

Otero, Alicia (1999): “Las inundaciones de 1959. El ejército al rescate de la población”. *Boletín Histórico del Ejército*, Comando General del Ejército, Departamento de Estudios Históricos, Montevideo.

Palacios Roa, Alfredo (setiembre-diciembre de 2014): "Antecedentes históricos de la 'abogacía telúrica' desarrollada en Chile entre los siglos XVI y XIX". *Revista Historia Critica* No. 54, Bogotá.

Peeling, Mark y Kathleen Dill (2008): “Disaster Politics: From social control to human security”. *Environment, politics and development working papers series.* Department of Geography. Kings College London.

Piccone, Aurelio y otros (2003): “Memorias del Río Negro”, Torre del Vigía Ediciones, Montevideo.

Prince, Samuel (1920): “Catastrophe and Social Change”, Columbia University, New York.

Revista de Geografía e Historia Estuario (agosto de 1959), n° 4-5, Montevideo.

Rilla, José (2008): “La actualidad del pasado. Usos de la historia en la política de partidos del Uruguay (1942-1972)”, Editorial Debate.

Ruy, Hugo (1959): “Operación Inundaciones”, Ediciones Alerta, Montevideo.

Rosa, Rafael, Juan Pablo Martínez, Alejandra Cuadrado y Adriana Piperno (2015): “Riesgo de inundaciones en Uruguay” en “Informes de consultorías en el marco del componente de generación de conocimientos en gestión integral del riesgo de desastres”, SINAE, Montevideo, 2015.

Salles, Manuel y Alberto Val (sin fechar): “Estudios de la crecida. Marzo-abril 1959”, UTE, Montevideo.

Sanguinetti, Julio María (2012): “La Reconquista. Proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980-1990)”, Taurus, Montevideo.

Suárez, Julio E. (1969): “Charlas con Juan Julio”, Bolsilibros ARCA, Montevideo.

Terra, Juan Pablo (1962): “Censo Nacional de las viviendas damnificadas por las inundaciones de abril”. *Revista del Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas*, N° 3, Universidad de la República, Montevideo.

Trillo Pays, Dionisio (mayo-junio de 1959): “Ante la catástrofe”. *ASIR Revista de Literatura*; n° 39, Uruguay.

Trochón, Yvette (2011): “Escenas de la vida cotidiana. Uruguay 1950-1973. Sombras sobre el país modelo”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Umpierrez, Alejo (octubre de 2013): “1959, cuando el cielo se vino abajo. Rocha y las inundaciones”. *Revista Histórica Rochense*, n° 5, Rocha.

UNISDR (2009): "Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres", Ginebra.

UTE (1959): “Crecida del Río Negro e inundación de la usina hidroeléctrica de Rincón del Bonete”, UTE, Montevideo.

Vieira, Sebastián (1969): “Tiempo y clima”, Colección Nuestra Tierra, Montevideo.

## Diarios y Revistas Consultados

Diario Acción, Montevideo (abril-junio 1959)

Diario Acción, Mercedes (abril-junio 1959)

Diario El Día, Soriano, Mercedes (abril-junio 1959)

Diario El País, Montevideo (abril-junio 1959)

Revista Marcha: Montevideo (abril-diciembre 1959)